Das Ausgabebewilligungsrecht der Volksvertretung

nach neuem deutschen Verfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Reichsverfassung vom 11. August 1919

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Schles. Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau

vorgelegt von

Günther Boberski

Kammergerichtsreferendar.

Abgeschlossen am 12. 7. 32

1933

Druck von Neumanns Stadtbuchdruckerei, Gleiwitz, Kirchplatz Nr. 1

Gedruckt mit Genehmigung der rechts-
und staatswissenschaftlichen Fakultät der
Universität Breslau.

Erster Berichterstatter
Geheimer Regierungsrat Professor Dr. jur. et phil
Hans Helfritz.

Zweiter Berichterstatter
Professor Dr. jur. Ludwig Waldecker.

Meinen lieben Eltern!

Inhaltsverzeichnis

Literatur-Verzeichnis

Anschütz Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 8. Aufl. Berlin 1928.
„ Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht. 2. Aufl. 1901 (Zit.: Die gegenwärtigen Theorien).
„ Georg Meyers Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 3. Teil. Mün- und Leipzig 1919.

Arndt Adolf: Das Preußische und Reichsbudgetrecht. Archiv des öffentlichen Rechts. Bd. 3, S. 533 ff.
„ Verfassung des Deutschen Reichs. Berlin 1913.
„ Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. 3. Aufl. Berlin und Leipzig 1927.

Berichte und Protokolle des 8. Ausschusses der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs. Berlin 1920. (Zit.: Protokolle).

Bilfinger Karl: Der Reichssparkommissar. Berlin und Leipzig 1928.
„ Die Geschäftsordnung des Reichstages und ihre Aenderung im Rahmen der Reichsverf. DJZ. 1931, S. 393 ff.

Blume v. Wilhelm: Wesen und Aufgaben der Parlamente. Handbuch der Politik. Bd. I, S. 336 ff. Berlin und Leipzig 1921.

Bornhak Conrad: Grundriß des Deutschen Staatsrechts. 7. Auflage. Leipzig 1926.

Braun Paul Ernst: Die Ausgabeinitiative des Parlaments in ihrer Entwicklung und Geltung. Archiv des öffentlichen Rechts (1924) Bd. 6. N. F. S. 42 ff.
„ Ausgabeverpflichtung oder Ausgabeermächtigung? Eine budgetrechtliche Streitfrage. Deutsche Juristen-Zeitung Jahrg. 1927. S. 455 ff.

Bredt Joh. Viktor: Der Geist der deutschen Reichsverfassung. Berlin 1924.
„ Etatrecht und Finanzwirtschaft. Berlin 1927.

Dambitsch Ludwig: Die Verfassung des Deutschen Reichs. Berlin 1910.

Duguit Leon: Traite de droit constitutionel. 2. Aufl. Paris 1924.

Finger August: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs der Verfassung vom 11. August 1919. Stuttgart 1923.

Fritz H.: Haushaltsplan und Haushaltskontrolle nach den neuen Verfassungen im Reich und in Preußen. Verwaltungsarchiv 1922. S. 339 ff.

Freytagh-Loringhoven v. Axel: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.
„ Finanzdiktatur. Deutsche Juristen-Zeitung 1928. S. 51 ff.

Gierke v.: Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung. Berlin 1887.
„ Haftung des Staates und der Gemeinden für Beamte. Verhandlungen des 28. deutschen Juristentages 1905. I. Bd. S. 102 ff.

Giese: Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. 7. Aufl. Berlin 1926.
„ Nationalversammlung u. Reichstag. Handbuch der Politik. Band III. S. 61 ff.

Giese-Volkmann: Die preußische Verfassung vom 30. November 1920. 2. Aufl. Berlin 1926.

Glum Friedrich: Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung. Berlin 1925.

Hänel: Das Gesetz in formellem und materiellem Sinne. Leipzig 1888: Studien zum deutschen Staatsrecht.

Haenel Albert: Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung in Studien zum Deutschen Staatsrecht. Zweiter Band. Leipzig 1880.

Hatschek Julius: Das Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Groß-Britannien-Irland. Das öffentliche Recht der Gegenwart. Band XXV. Tübingen 1914.
„ Deutsches und Preußisches Staatsrecht. I. und II. Bd. Berlin 1930.

Heckel: Budgetäre Ausgabeinitiative im Reichstag zu Gunsten eines Reichskultusfonds. Archiv für das öffentliche Recht. Band 12. N. F. 1927.

Helfritz Hans: Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußen. Ein Beitrag zur Organlehre. Berlin 1916. (Zit.: Vertretung.)
„ Allgemeines Staatsrecht. Berlin 1924.
„ Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preußen seit Inkrafttreten der neuen Verfassung. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Band XIV. Tübingen 1926. S. 232 ff.

Hubrich Eduard: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches. Greifswald 1921.

Jagemann v. Eugen: Die Deutsche Reichsverfassung. Heidelberg 1904.

Jellinek Georg: Gesetz und Verordnung. 1887.
„ System der subjektiven öffentlichen Rechte. Tübingen 1919. Zit.: System.)
„ Allgemeine Staatslehre. 3. Auflage. Berlin 1925.

Jèze Gaston: Allgemeine Theorie des Budgets. Deutsche Ausgabe von Dr. Fritz Neumark. Tübingen 1927. (Zit.: Allgemeine Theorie.)
„ Das Verwaltungsrecht der französischen Republik. Das öffentliche Recht der Gegenwart. Band XXIII. Tübingen 1913.

Koellreutter Otto: Die neue badische und die neue württembergische Verfassung, eine vergleichende Gegenüberstellung. Archiv des öffentlichen Rechts. Band 39. Tübingen 1920.

Parlament und Verwaltung. Deutsche Juristen-Zeitung Jhrg. 1926. S. 857 ff.
Kormann Karl: System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. Berlin 1910.
Kühnemann Max E. F.: Können Reichsetat und Reichskredite diktatorisch geregelt werden? Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt 1931. S. 745 ff.
„ Kreditermächtigung auf Grund des Art. 48 der Reichsverfassung. Ru. Pr. VBl. 1932. S. 403 ff.
Laband Paul: Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preußischen Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes. Berlin 1871.
„ Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. IV. Band. Tübingen 1914.
„ Die neue Verfassung von Elsaß-Lothringen. Deutsche Juristen-Zeitung Jahrgang 1911. S. 777 ff.
Lébon André: Das Verfassungsrecht der französischen Republik. Das öffentliche Recht der Gegenwart. Band VI. Tübingen 1909.
Lohmeyer Hans: Zentralismus oder Selbstverwaltung; ein Beitrag zur Verfassungs- und Verwaltungsreform. Berlin 1928.
Lotz Walter: Finanzwissenschaft. Handbuch des öffentlichen Rechts. Einleitungsband. Neunte Abteilung. Tübingen 1917.
Martitz v.: Ueber den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht. 1880. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 36. Jahrg. 1880. S. 201 ff.
Meißner Otto: Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. Berlin 1923.
Mende H.: Der Einspruch des Reichsrats gegen ein vom Reichstag angenommenes Gesetz und seine Behandlung durch den Reichstag. Jurist. Wochenschrift. Jahrg. 1925. S. 2419 ff.
Miller Constant.: Empfiehlt es sich im Interesse einer gesunden Finanzwirtschaft die bestehenden Grundsätze über die Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben für die Haushalte des Reichs und der Länder zu ändern? Leipziger Zeitschrift für Deutsches Recht XXII. Jahrgang (1928). S. 1171 ff.
Pistorius v.: Sollen die Grundsätze über Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben für die Haushalte des Reichs und der Länder geändert werden? Deutsche Juristen-Zeitung 1928. S. 1121 ff.
Poetzsch Fritz: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. Jahrbuch für das öffentliche Recht der Gegenwart. Band XIII. Tübingen (1925). S. 1 ff.
Poetzsch-Heffter Fritz: Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919. 3. Aufl. Berlin 1928.
„ Kreditermächtigung auf Grund des Art. 48 der Reichsverfassung. Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt 1932. S. 321 ff.
„ Kann der Reichspräsident auf Grund des Art. 48 RV. die Reichsregierung beauftragen, Geldmittel im Wege des Kredits zu beschaffen? Deutsche Juristen-Zeitung 1932. S. 767 ff.
Popitz: Der Reichssparkommissar. Deutsche Juristen-Zeitung 1927. S. 123 ff.
Ruthenberg Otto: Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder nach dem Stande vom 1. Februar 1926. Berlin 1926.
Sartorius Carl: Sammlung von Reichsgesetzen staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts. 8. Aufl. München 1928.
Schmidt Eberhard: Rechtsentwicklung in Preußen. Berlin 1929.
Schwarz Otto: Formelle Finanzverwaltung in Preußen und im Reich. Berlin 1907.

Schulze Hermann: Das Preuß. Staatsrecht auf Grundlage des Deutschen Staatsrechts. Zweiter Band, dritte Abteilung. Leipzig 1877.

Schulze R. und Wagner E.: Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 mit Erläuterungen. Berlin 1926.

v. Stengel-Fleischmann: Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. Tübingen 1914.

Stier-Somlo Fritz: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht I. Berlin und Leipzig 1924.
„Budgetrecht". Artikel im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft. Herausgegeben von Fritz Stier-Somlo und Alexander Elster. Erster Band. Berlin und Leipzig 1926. S. 823.)

Stoerk Felix: Handbuch der Deutschen Verfassungen. München und Leipzig 1913.

Triepel Heinrich: Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht. 4. Aufl. Tübingen 1926.

Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung. (Zit.: Stenograph. Berichte.)

Verhandlungen des fünfunddreißigsten Deutschen Juristentages. (Salzburg). Erster Band (Gutachten). Zweiter Band (Stenograph. Berichte). Berlin und Leipzig 1928.

Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer. Tagung in Jena 1924, Referate von Karl Schmitt und Erwin Jacobi.

Waldecker Ludwig: Zum Budgetrecht der neuen Reichsverfassung. Annalen des Deutschen Reichs 1919. S. 26 ff.
Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920. Berlin 1928.
Deutsches Steuerrecht. Breslau 1924.
Deutsches Verfassungsrecht. Breslau 1926.

Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung. 1922.

Zoephel Georg: Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1920.

Zorn Philipp: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Erster Band. Das Verfassungsrecht. Berlin 1895.
Budgetrecht. Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Auflage. Jena 1926.

§ 1.

Einleitung

In der vorliegenden Arbeit hat sich der Verfasser die Aufgabe gestellt, die Verfassungsbestimmungen über das Ausgabebewilligungsrecht der Volksvertretung des in Weimar in Deutschlands schwerster Notzeit entstandenen Verfassungswerkes einer staatsrechtlichen Würdigung zu unterziehen. Um Sinn und Wirkung dieser Bestimmungen zu erforschen und ihre gesamte politische Tragweite zu erkennen, ist es unerläßlich, in einem historischen Ueberblick auf die sich durch mehrere Jahrhunderte hinziehende Entwicklung des Budgetbewilligungsrechts einzugehen. Da das Budgetrecht, in dem sich das Wesen des ganzen konstitutionellen Staates widerspiegelt, grundsätzlich in allen Staatsverfassungen festgelegt ist, hat sich allmählich eine gewisse stets wiederkehrende Gestaltung allgemein den Weg gebahnt. Auch die Weimarer Verfassung ist grundsätzlich eine Weiterführung des alten preußisch-deutschen Budgetrechts, allerdings auf anderer staatsrechtlicher Grundlage. Ein Staatsmann, der sich vor die Aufgabe gestellt sieht, entweder eine bereits bestehende Verfassung umzugestalten oder ein solches Werk neu zu schaffen, wird sich immer an die geschichtlich gegebenen Zustände anzulehnen haben und diese in mehr oder weniger stark ausgeprägter Weise bei seinem Werk berücksichtigen müssen. Wenn die Reichsverfassung vom 11. August 1919 ihre budgetrechtlichen Bestimmungen in enger Anlehnung an die Bismarcksche Verfassung formuliert hat, so liegt das nicht zuletzt in der Erkenntnis, daß der Etat der Grundstock der ganzen Staatsverwaltung ist, an dem nicht herumoperiert werden soll. Der Reichstag ist im neuen Verfassungssystem die einzige gesetzgebende Körperschaft des Reiches geworden. War der alte Reichstag nur als Nebenstück der anderen Reichsgewalten, unter denen der Bundesrat verfassungsmäßig hervorragte, gedacht, so ist sein Nachfolger das Hauptorgan des staatlichen Lebens überhaupt geworden, der mit seinem älteren Namensbruder kaum noch vergleichbar ist. Des ganzen Gebäudes Grund- und Eckpfeiler, auf dem die überragende Stellung des Reichstags gegründet ist, ist der Satz des 1. Artikels: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus". Die ausgedehnte Erweiterung der Zuständigkeit und der Befugnisse des Reichstages in der Verfassung vom 11. August 1919 ist gerade ein Ausfluß der republikanischen Staatsform des Reichs und kennzeichnend für sie.

Auf den Gang der Etatgesetzgebung vor der Sanktion können außer dem Reichstag noch Reichsregierung und Reichsrat Einfluß nehmen. Mit Vorbereitung und Initiative des Haushaltsgesetzes ist grundsätzlich das Reichskabinett betraut. Eine besondere Behandlung erfährt ein Reichstagsbeschluß einer Ausgabenerhöhung oder -neueinsetzung, für den die Zustimmung des Reichsrats fehlt. Die von den Schöpfern der Verfassung gehegten Erwartungen in das parlamentarische

Ausgabebewilligungsrecht, das eine gesunde und sparsame Finanzwirtschaft gewährleisten sollte, haben sich jedoch nicht erfüllt. Das Problem der Reform des Haushaltsrechts ist daher heute mehr denn je ein aktuelles. Die vorliegende Abhandlung will sich dieser Tatsache keineswegs entziehen, aber die Behandlung dieser Frage ist nur gedacht als ein staatsrechtlicher, nicht tagespolitischer Versuch.

§ 2.

Das parlamentarische Ausgabebewilligungsrecht im allgemeinen und seine geschichtliche Entwickelung.

Dem Wesen des parlamentarisch-demokratischen Staates entspricht es, daß die Volksvertretung eine alle übrigen Staatsorgane überragende Stellung einnimmt. Diese Feststellung allein ließe für den Reichstag der Reichsverfassung vom 11. August 1919 die Vermutung begründen, daß ihm auch auf dem Gebiete des Etatswesens eine ausschlaggebende Einflußnahme gebührt. Uns interessiert die Frage, inwieweit das Weimarer Verfassungswerk in seinen budgetrechtlichen Bestimmungen zum parlamentarischen Ausgabebewilligungsrecht Stellung genommen hat. Die Klarstellung dieser Frage ist im geltenden Verfassungsrecht ebenso wie im Verfassungsrecht des Kaiserreichs abhängig von der staatsrechtlichen Stellung der Volksvertretung als oberstes Reichsorgan und der materiell-rechtlichen Bedeutung des Haushaltsgesetzes.

Der Berichterstatter Dr. Quarck[1]) charakterisiert in der Nationalversammlung die budgetrechtlichen Vorschriften der neuen Reichsverfassung mit folgenden Worten: „Die Grundlage für diese Regelung hat, — das darf wohl anerkannt werden — im wesentlichen die bisherige Verfassung geliefert, auf deren Innehaltung nunmehr im demokratischen Staate besser gedrungen werden kann; indessen ist die Fassung etwas knapper geworden“. Es trifft jedoch nicht ganz zu, daß im Budgetrecht alles bei den bisherigen Verfassungsbestimmungen geblieben sei, nur der neue demokratische Staat mehr Garantie für die Beobachtung der alten Vorschriften bieten würde. Schon dem Wortlaut nach läßt sich nur eine teilweise Uebereinstimmung feststellen, insbesondere stellt Artikel 85 Abs. 4 und 5 ein vollständiges Novum dar. Wenn auch sonst in der Fassung der etatrechtlichen Bestimmungen eine starke Anlehnung an die alte Reichsverfassung vorhanden ist, so ist das bei der großen Bedeutung, die eine geordnete Wirtschaftsführung und der Haushalt eines Staates für seine gesamte Volkswirtschaft und seinen Kredit nach außen hat, durchaus erklärlich, und es ließ nicht ratsam erscheinen, die veränderte Staatsform zum Anlaß zu nehmen, grundlegende Aenderungen an den Grundlagen der bisherigen Staatswirtschaftsführung vorzunehmen.[2]) Die staatsrechtliche Grundlage des parlamentarischen Budgetbewilligungsrechts ist ebenso wie in der alten Reichsverfassung die Bestimmung:

---

[1]) Stenograph. Berichte Band 391, S. 1365.

[2]) Fritz H. Haushaltsplan und Haushaltskontrolle nach den neuen Verfassungen im Reich und in Preußen, S. 339.

„Alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden.

Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Jahres durch ein Gesetz festgestellt."

Die Bedeutung dieser Verfassungsvorschrift, die das Budgetgesetz — oder wie es in der Terminologie der Reichsverfassung heißt: „Das Haushaltsgesetz" — von allen anderen Gesetzen abhebt, liegt darin, daß der Gesetzgeber zu seinem Erlaß gezwungen wird, und zwar bis zu einem bestimmten Zeitpunkt. Ueberläßt es doch sonst die Verfassung dem Gesetzgeber, vollständig selbständig zu bestimmen, was für Gesetze er erlassen will, und selbst da, wo die Reichsverfassung mit den Worten: „Das Nähere regelt ein Reichsgesetz" eine Anweisung gibt, zu deren Vollzug der Gesetzgeber verpflichtet ist, hat es das Parlament regelmäßig in der Hand, einen solchen Verfassungsartikel zu ignorieren. Die Reichsverfassung enthält keine Vorschriften darüber, welche Rechtsgrundsätze Platz greifen sollen, wenn das Haushaltsgesetz nicht rechtzeitig oder überhaupt nicht zustande kommt. Die Feststellung des Staatshaushaltes gehört aber im modernen Staatswesen zu den wichtigsten Staatsaufgaben und ist für das Fortbestehen des Staates und die Fortführung der Staatsverwaltung unerläßlich. Diese Daseinspflicht des Staates zu sichern, liegt im Reiche dem Reichstag ob, der jetzt der alleinige Gesetzgeber ist.

Die rechtliche Natur des Etatgesetzes als eines materiellen oder formellen Gesetzes war im früheren Staatsrecht äußerst bestritten. Die Streitfrage hat mit Inkrafttreten der neuen Reichsverfassung und der Reichshaushaltsordnung wesentlich an Bedeutung verloren, da diese auch rein formelle Gesetze d. h. solche, die, materiell betrachtet, keine Rechtssätze darstellen, kennt.[3]) Sieht man die Reichsverfassung daraufhin durch, so fallen folgende Fälle in die Augen, in denen offenbar lediglich Akte der Verwaltung oder Rechtsprechung vorliegen. Es haben im Wege des Gesetzes zu erfolgen: Gebietsänderungen (Artikel 2, Artikel 18 Abs. 1—3, Artikel 78 Abs. 3 RV), Kriegserklärung und Friedensschluß (Artikel 45 Abs. 2 RV), Amnestie (Artikel 49 Abs. 2 RV), Aufhebung von Freihäfen (Artikel 82 Abs. 4 RV), Ermächtigungen zur Aufnahme von Anleihen (Artikel 87 RV), sowie die Uebernahme von Bürgschaften oder sonstigen Sicherheiten.

Die herrschende Staatsrechtslehre unter Vortritt von Laband hat im Haushaltsgesetz einen Verwaltungsakt in Gesetzesform gesehen. Dieselbe Ansicht vertritt die herrschende Meinung auch bezüglich des Staatshaushaltsgesetzes nach der Weimarer Verfassung[4]) und der Preußischen Verfassung vom 30. November 1920.[5]) Demgegenüber hat eine kleinere Anzahl von Schriftstellern den rein formellen Charakter

---

[3]) Vergl. Anschütz RV. zu Art. 45 Anm. 6; Giese, Nationalversammlung und Reichstag, S. 68.

[4]) Vergl. insbesondere Anschütz RV. Art. 85, Anmerk. 4 und 6; Giese Art. 85 Anmerk. 4; Poetzsch, Art. 85 Anmerk. 5; Finger, S. 346 ff. S. 398; Wittmayer, S. 395; Bredt, S. 416 ff.; Freytagh-Loringhoven, S. 261; Meißner, S. 196.

[5]) Vergl. Waldecker, Die Verfassung des Freistaates Preußen, 2. Aufl. S. 193 Anmerk. 2 zu Art. 63.

des Haushaltsgesetzes nicht anerkannt; insbesondere haben Hänel,[6]) Zorn,[7]) Martitz[8]) die Auffassung vertreten, das Haushaltsgesetz, das die einzige Grundlage für die Einnahmen und Ausgaben bildet, sei ein Gesetz wie jedes andere und habe alle Wirkungen eines Gesetzes. Es gebe überhaupt nur eine Gesetzeskraft; die begriffliche Scheidung von Gesetzen in materiellem und solchen in nur formellem Sinne müsse deshalb abgelehnt werden. Eine dritte Ansicht hält das Etatgesetz nur relativ im Verhältnis zwischen Volksvertretung und Regierung für die Grundlage zur Finanzverwaltung. Ein angesehener Vertreter dieser Gruppe ist Hatschek,[9]) nach dessen Lehre der Reichshaushalt, ein allerdings in die Form des Gesetzes gekleidetes Rechtsgeschäft ist, das alljährlich zwischen dem Reichstag und der Reichsregierung abgeschlossen wird, und die parlamentarische Genehmigung für die darin enthaltenen künftig zu machenden Einnahmen und Ausgaben zum Inhalt hat. Gegen diese Theorie läßt sich vor allem einwenden, daß ein Gesetz nie ein Rechtsgeschäft ist, das zwischen zwei obersten Reichsorganen abgeschlossen wird.[10]) Artikel 69 Abs. 2 RV bestimmt ausdrücklich „die Reichsgesetze werden vom Reichstag beschlossen". Selbst Kormann,[11]) dessen Begriffsbestimmung des publizistischen Rechtsgeschäftes, wenn der Erklärende die Willenserklärung als Träger öffentlicher Rechte und Pflichten abgibt, Hatschek zur Begründung seiner Theorie benutzt, sagt: „Nicht Rechtsgeschäft ist die Rechtssetzung, also das Gesetz und die Rechtsverordnung". Auch die Reichshaushaltsordnung vom 31. 12. 1922, die die Vorschriften der Reichsverfassung über das Budgetrecht ergänzt, hat sich in einer Reihe von Bestimmungen auf den Boden der von Laband vertretenen Auffassung gestellt, daß der Etat nur ein formelles Gesetz ist.[12]) Sie hat ferner als Ersatz für die in der Verfassung stehenden Bestimmungen Regelungen darüber getroffen, welche Bedeutung den Bewilligungen im Haushaltsplan zukommt und inwieweit die Verwaltung durch den Inhalt des Haushaltsplanes gebunden ist. In der Bestimmung des § 24 Abs. 1 RHO und ebenso in dem in Art. 85 Abs. 3 Satz 2 RV und Art. 63 Abs. 3 Satz 2 PrV enthaltenen sogenannten Bepackungsverbot, wonach im Haushaltsgesetz Vorschriften unzulässig sind, die sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates oder ihrer Verwaltung beziehen, erblickt die herrschende Meinung den Beweis dafür, daß das Haushaltsgesetz lediglich ein die Regierung und die Behörden bindender Verwaltungsakt sei, aber kein materielles Recht für die der Gesetzgebung des Staates unterliegenden Personen schaffe. Die staatsrechtliche Bedeutung der Feststellung des Haushaltsplanes besteht darin, daß das Parlament gegenüber der Regierung sein Einverständnis zur

---

[6]) Studien zum deutschen Staatsrecht 1873, S. 297.
[7]) Staatsrecht, S. 446.
[8]) Martitz, S. 270 ff.
[9]) Staatsrecht, S. 213.
[10]) Stier-Somlo, Budgetrecht im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, S. 328.
[11]) System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, S. 19.
[12]) Vergl. Schultze-Wagner a. a. O. zu § 25, S. 150, § 24 RHO. und entsprechend § 8 des Preuß. Staatshaushaltsgesetzes bestätigen, daß der vom Parlament genehmigte Haushaltsplan nur ein Gesetz in formellem Sinne ist und stellen fest, daß durch den Haushaltsplan Ansprüche Dritter oder Verbindlichkeiten Dritter weder begründet noch aufgehoben werden.

Leistung aller etatsmäßigen Zahlungen kundgibt und die Regierung insoweit ihrer verfassungsmäßigen Verantwortung entledigt, über die Notwendigkeit und Nützlichkeit der einzelnen Ausgaben dem Reichstag Rechenschaft zu geben. Ziel und Zweck der parlamentarischen Feststellung des Haushaltsplanes ist hiernach Regelung des Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung, insbesondere Sicherung des parlamentarischen Einflusses auf die Finanzgebarung. Diese Ermächtigung des Reichstages zur Leistung von Staatsausgaben kann und muß nur durch ein formelles Gesetz erfolgen, wenn sie Anspruch auf verfassungsrechtliche Gültigkeit erheben will.

Das Budgetbewilligungsrecht der heutigen Volksvertretung kann nur im Zusammenhang mit der europäischen Gesamtentwickelung richtig verstanden werden. Die Anfänge des modernen Budgetbewilligungsrechts sind in England zu suchen.[13]) Die Bestrebungen des englischen Parlaments, die Ausgaben zu bestimmen, für welche die von ihm bewilligten Geldmittel verwendet werden sollten, reichen bis ins 14. Jahrhundert zurück. In den meisten Fällen reichten die Einkünfte aus den Domänen nicht mehr aus, so daß der König seine Zuflucht zu neuen Steuern nehmen mußte. Von den Volksvertretern, die zur Erhebung neuer Steuern ihre Zustimmung geben mußten, wurde die Bewilligung schließlich davon abhängig gemacht, daß ihnen der Zweck und die Verwendung der bewilligten Geldmittel dargelegt wurde. Diese Forderung wurde anfangs als eine Beeinträchtigung der Rechte des Königs angesehen, war doch die freie Bestimmung über die Geldmittel ein altes Vorrecht der Krone. Erst allmählich und nur der Not gehorchend, gab das Königtum dieses Privileg auf. Die in England entwickelten Grundsätze, daß alle öffentlichen Einnahmen und Ausgaben der periodischen Beratung durch die Volksvertretung unterliegen und von ihr zu votieren sind, sind dann in alle zivilsierten Staaten übergegangen, wenngleich ihr Geltungsbereich nicht immer derselbe ist.[14]) In Deutschland fanden sie erst im Laufe des 19. Jahrhunderts Eingang, wobei der Eigenart der deutschen Staaten entsprechend teilweise grundlegende Aenderungen vorgenommen wurden. Mit Rücksicht auf die mannigfaltigen Bestimmungen in den einzelnen Verfassungen läßt sich daher eine allgemeine Würdigung des Budgetbewilligungsrechts nicht geben. Von den anderen europäischen Staaten, die in allerdings erheblich veränderter Form das englische Budgetrecht übernommen und dann weiter entwickelt haben,

---

[13]) Ph. Zorn, Budgetrecht a. a. O. S. 118.

[14]) Als im 17. Jahrhundert das englische Parlament auch die Verteilung der bewilligten Ausgabemittel auf die einzelnen Verwaltungszweige unter seine Kontrolle nahm, wurden den Bewilligungen sogenannte Appropriationsklauseln hinzugefügt. Diese hatten die Bedeutung, daß die Ausgabemittel nur für die bestimmten Zwecke, für die sie bewilligt waren, verwendet werden durften. Ein Jahrhundert später vereinigte man sämtliche Bewilligungen in einer Parlamentsakte und fügte dieser eine Generalappropriationsklausel hinzu. Die englische Appropriationsakte unterscheidet sich von dem kontinentalen Budgetgesetz in ihrer äußeren Form dadurch, daß sie nur den Ausgabenetat wiedergibt, während sie den kontinentalen Einnahmenetat nicht kennt. Der Einnahmeetat wird, soweit er Steuerbewilligungen enthält, in Form besonderer Gesetze, der sogen. „Finance Acts", erlassen (vergl. Hatschek, Das Staatsrecht des Vereinigten Königsreichs Groß-Britannien—Irland, S. 70).

sei vor allem Frankreich erwähnt. Im französischen Staatsbudget ist das Votum des Parlaments für die Einnahmen als Gesetz in materiellem Sinne anzusehen; die Bewilligung im Ausgabenetat hat dagegen die Bedeutung eines „acte administratif"[15]) und gibt der Regierung die Befugnis, die Staatsgeschäfte fortzuführen. Das französische positive Recht steht auf dem Standpunkt der alljährlichen Steuerbewilligung. Dieser Grundsatz fand schon in der Verfassung vom 3. September 1791 Aufnahme, da der mangelhafte Zustand der Finanzen die Einführung permanenter Steuern nicht zuließ und deshalb des Staatshaushalt auf periodische Steuerbewilligungen basiert werden mußte. Er gilt jetzt als unbestritten und ist daher nicht besonders ausgesprochen worden. Das Budget „enthält die Ermächtigung zur Zahlung aller Ausgaben, zur Eingehung bestimmter Ausgaben, sowie die Ermächtigung, alle Steuereinnahmen entstehen zu lassen und zu erheben".[16]) Im revolutionären Frankreich soll auch zum ersten Male der Satz formuliert worden sein, daß die Volksvertretung von Jahr zu Jahr alle Einnahmen und Ausgaben des Staates **nach freiem Ermessen** bewilligen oder versagen könne.[17])

Betrachtet man die geschichtliche Entwicklung des Budgetbewilligungsrechts in Deutschland, so sieht man, daß die Volksvertretung aus dem Recht der Steuerbewilligung das Recht zur Votierung der öffentlichen Ausgaben hergeleitet hat.[18]) Das Etatrecht hat eine völlig verschiedene Entwicklung in Preußen und in den Mittelstaaten (Süddeutschland) genommen.[19]) In den letzteren, wo sich die Erinnerung an den Ständestaat verhältnismäßig lange erhalten hatte, knüpft das Haushaltsrecht an das Steuerbewilligungsrecht der alten Landstände an. Und zwar wird der Staatsbedarf, soweit der Ertrag des Kammergutes nicht ausreicht, durch Steuern bestritten.[20]) Der Volksvertretung wird deshalb für jede Finanzperiode ein Haushaltsplan der feststehenden Einnahmen und Ausgaben vorgelegt und von ihrem guten Willen hängt es ab, ob die Steuergesetze weiter in Geltung bleiben. Sie stellt jeweils noch durch ein besonderes Gesetz fest, ob die im Steuergesetz aufgeführten Steuern zur Erhebung gelangen sollen.[21]) Die übrigen Einnahmen mit Ausnahme einzelner außerordentlicher Staatseinnahmen, wie Anleihen und Veräußerung von Staatsgut, und die gesamten Ausgaben mit Ausnahme solcher, deren Leistung durch keine rechtliche Notwendigkeit geboten ist, werden nicht bewilligt, sondern

---

[15]) Léon Duguit, S. 444: Le vote de dépenses par le parlement n'est pas cependant un acte legislatif au point de vue matériel. C' est au point de vue un acte administratif, pour lequel le parlament doit rester absolument dans la limite de la loi et ne pact rien faire, qui soit contraire à la loi.

[16]) Jéze, Allgemeine Theorie, S. 36.

[17]) Schulze a. a. O. S. 432.

[18]) Eberhardt-Schmidt, Rechtsentwicklung in Preußen, Berlin S. 6.

[19]) Vergl. Bornhak a. a. O. S. 153.

[20]) Vergl. § 109 der Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25. September 1819. Von einer Steuerbewilligung durch die Stände sprachen ferner: Bayr. Verf. Titel VII §§ 3, 4, 5, 8; Bad. Verf. §§53—55; Hess. Verf. § 67; Sächs. Verf. §§ 96—100; eine Ergänzung und teilweise Abänderung der Verf. Urk. betr., vom 5. Mai 1851 §§ 2 und 3.

[21]) Vergl. Waldecker, Deutsches Steuerrecht S. 30.

lediglich einer Prüfung durch den Landtag (Stände) unterzogen, die sich insbesondere bei den Ausgaben auf die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Beträge erstreckt.[22]) Der Landtag steht hier dem Ausgabenbudget nicht mit der Freiheit des Gesetzgebers, sondern in administrativer Gebundenheit gegenüber. Da Gegenstand der Beschlußfassung nur die Steuerbewilligung ist, können die Stände nur mittelbar auf die Gestaltung des Ausgabehaushaltsplans einwirken, indem sie die Steuern ablehnen oder in ihrer angesetzten Höhe abändern. Nach diesem Budgetsystem ist der Etat kein Gesetz, auch kein Gesetz im formellen Sinne; der Schwerpunkt des Haushaltsrechts des Parlaments liegt vielmehr in der Steuerbewilligung. Mit der wachsenden Bedeutung der Steuern, von deren Höhe die Regierung die geplanten und vorgeschlagenen Ausgaben abhängig machte, führte die Steuerbewilligung nach und nach zwangsläufig zu einer genauen Nachprüfung der Staatsausgaben. Die Folge hiervon war, daß sich der Nachdruck der parlamentarischen Etatsbehandlung immer mehr von der Einnahmen- auf die Ausgabenseite verschoben hat.

Ganz anders verlief die Entwicklung in dem zur Großmacht aufstrebenden Brandenburg-Preußen. Schon zur Zeit des Großen Kurfürsten war der Einfluß der Stände gebrochen. In einigen Landesteilen allerdings setzten die Stände bis ins folgende Jahrhundert hinein der Entziehung ihres Mitbestimmungsrechts heftigen Widerstand entgegen und konnten erst unter Anwendung aller Machtmittel ausgeschaltet werden.[23]) Die für die Staatsbedürfnisse erforderlichen Steuern waren nicht mehr von einer periodischen freiwilligen Bewilligung abhängig, sondern beruhten auf ein für allemal erlassenen Gesetzen, deren einseitige Abänderung durch den Landesherrn jederzeit zulässig war. Bereits unter König Friedrich Wilhelm I. hat in Preußen eine jährliche Aufstellung des Etats stattgefunden, der für die seit dem 2. Oktober 1714 bestehende Abrechnungskammer, die sog. „General-Rechenkammer", bestimmt war. Die Instruktionen über den Ausgabenetat enthalten nur Anweisungen an die Behörden, was sie ausgeben dürfen, nicht jedoch wird etwa die Ungültigkeit der über oder ohne den Etat gemachten Einnahmen und Ausgaben, sondern lediglich die Verantwortlichkeit der schuldigen Beamten für derartige Ausgaben bestimmt. Deutlich geht dies aus der Instruktion Friedrich des Großen vom 30. Mai 1778 hervor:[24]) „Bey der Ausgabe ist gleichfalls entweder ein Etat, wornach dieselbe geschehen sein soll oder nicht; Im ersteren Falle muß der Rath es nicht dabey bewenden lassen, daß die Etatsmäßige Ausgabe allein durch Quittungen beleget ist, sondern er muß auch examinieren, ob die Gelder wirklich zu den destinirten Behuf angewendet worden, und ob dabei nicht etwas zu menagiren gewesen, welche sonderlich auch bey Bauten statt hat. Findet der Rath, daß etwas menagiret werden können; so muß er solches gehörig moniren. Sind die Ausgaben über den Etat geschehen, so müssen der Rechnung auch die Approbatoria und Dechargen darüber beygefüget werden, wobey der Rath wieder zu attendiren hat, ob auch die Ausgabe über den Etat notwendig

---

22) Meyer-Anschütz, S. 882.
23) Waldecker, Steuerrecht S. 24 ff.
24) Arndt in Arch. f. öff. R. Band 3, S. 538 ff.

gewesen, und ob nicht etwas dabey menagiret werden können, welchenfalls er solches moniren muß.

Ist kein Etat vorhanden, so muß alles durch Ordres und Quittungen justificiret werden, und im übrigen, wie bey den Ausgaben über den Etat verordnet worden, verfahren werden."

Danach sollte der Etat nur eine verwaltungstechnische, interne Bedeutung haben. Dies beweist insbesondere die Tatsache, daß der Etat nicht publiziert, sondern streng geheim gehalten wurde. Erst auf Grund der Kabinettsorder vom 7. Juni 1821 erfolgte die erste Bekanntmachung,[25]) die ebenfalls eine Anweisung und keine die Untertanen verpflichtende Rechtssätze enthielt, und mit folgenden Worten anfing:

> „Ich habe den anliegenden allgemeinen Etat der Einnahmen und Ausgaben für den gewöhnlichen Staatsbedarf für das Jahr 1821 — in allen seinen Propositionen festgestellt und vollzogen. Das Staatsministerium wird daher angewiesen, darnach in allen Verwaltungszweigen zu verfahren."

Dieser Rechtszustand, wonach der Etat nirgends die rechtliche Grundlage für die Einnahmen und Ausgaben bilden kann, findet endgültig seinen Abschluß in Artikel 99 der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1851, der bestimmt, daß alle Einnahmen und Ausgaben des Staates für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den alljährlich durch ein Gesetz festzustellenden Staatshaushaltsetat gebracht werden müssen. An die Stelle des bisher den Etat allein festsetzenden Landesherrn ist nunmehr die Uebereinstimmung des Königs und der beiden Kammern getreten.

Das parlamentarische Budgetbewilligungsrecht als das Recht der Volksvertretung, die Einnahmen und Ausgaben des Staates maßgebend zu beeinflussen und damit ihre Zuständigkeit auf die Staatsverwaltung auszudehnen, hat im Schrifttum auch hinsichtlich seiner politischen Bedeutung Beachtung gefunden.[26]) Die Staatspraxis hatte nämlich zur Genüge bewiesen, daß die Etatbewilligung durch das Parlament auf die Politik großen Einfluß gewinnen kann. Klar erkannt hat diese Bedeutung Bismarck, wenn er das Budgetbewilligungsrecht als eine Waffe bezeichnete, die, geschickt gehandthabt, die Regierung unter die Füße des Parlaments bringt.[27]) Allerdings konnte erst von einer Bedeutung des Budgets in politischer Hinsicht gesprochen werden, als es sich über die Bedeutung eines privatwirtschaftlichen Voranschlages erhob, als es Verwirklichung eines politischen Handlungsprogramms wurde. Das Streben des Parlaments, mit Hilfe des Budgets die gesamte Staatstätigkeit maßgebend zu beeinflussen, hatte die finanzwirtschaftliche Bedeutung als Feststellung des öffentlichen Wirtschaftsplans zu Gunsten der allgemeinen staatspolitischen Bedeutung des Budgets zurückgedrängt. Diese Verschiebung des Parlamentseinflusses konnte jedoch erst in die Erscheinung treten, nachdem sich die Auffassung durchgesetzt hatte, Sinn und Zweck des parlamentarischen

---

[25]) Arndt Adolf, Das Preußische und Reichsbudgetrecht im Archiv f. öff. R. Band 3, S. 540.

[26]) W. Lotz, Finanzwissenschaft, Tübingen 1917, S. 80 ff.; G. Jellinek, Handwörterbuch der Staatswissenschaften 1899, Bd. 2, S. 1164.

[27]) A. Arndt in Stengel-Fleischmann, S. 481.

Budgetbewilligungsrechts sei nicht der Schutz des Staatsbürgers vor hohen Steuern, sondern die Festlegung der mit den Steuergeldern durchzuführenden Staatshandlungen durch strenge Verwendungsvorschriften. Im modernen parlamentarisch regierten Staate, wo jedes Kabinett seinen Regierungsplan aufstellt und in ihm die Wünsche der politischen Parteien berücksichtigt, von denen es für seine Tätigkeit Vertrauen und Unterstützung erhofft, kann der Ausgabenetat nichts anderes als die Zusammenfassung der für die Staatsverwaltung erforderlichen Geldmittel sein, die die Durchführung eines bestimmten politischen Programms von der Regierung verlangt und von den politischen Parteien, die die Mehrheit im Parlament bilden, bewilligt wird.[28]) Der Hinweis von Jellinek,[29]) der die politische Bedeutung des Budgets darin sieht, daß bei der Ausbildung einiger Verfassungsrechtssätze der Gedanke des Schutzes der parlamentarischen Befugnisse mitgewirkt habe, und die in der Regel jährliche Votierung des Staatshaushalts nur unter dem Gesichtspunkt erklärlich sei, der jährlichen Einberufung des Parlaments eine staatsrechtliche Grundlage zu geben, trifft für die Weimarer Verfassung nicht mehr zu; denn in Artikel 24 RV ist der Volksvertretung, dem Repräsentanten des souveränen Volkes, das Selbstversammlungsrecht, das sogenannte jus collegii, garantiert, im Gegensatz zum Reichstag der Bismarckschen Reichsverfassung (Art. 12), wo der Reichstag unter keinen Umständen ein Selbstversammlungsrecht hatte, sondern abwarten mußte, bis der Kaiser ihn berief. Wenn Hubrich[30]) meint, „die Bestimmung des Art. 24 RV hat man als notwendiges Korrelat zu dem verfassungsmäßig alljährlich zu erledigenden Etatgesetz getroffen", so will er damit nur den Unterschied zum früheren Staatsrecht aufzeigen, daß der Schwerpunkt des Parlamentsrechts im Reich nicht mehr im Budgetrecht zu erblicken ist, sondern daß die entscheidende politische Bedeutung des Budgets in der parlamentarischen Regierungsform durch die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlaments ersetzt wird. Durch Erteilung eines Mißtrauensvotums ist das Parlament in der Lage, eine Regierung jederzeit zum Rücktritt zu zwingen. Auf diese Weise bringt die Volksvertretung ihren Einfluß auf die Gestaltung des Haushaltsgesetzes viel wirksamer und schneller zur Geltung als auf dem Umwege einer langwierigen Budgetberatung. Aus dieser Feststellung ergibt sich aber auch, daß das Budgetbewilligungsrecht in der parlamentarischen Demokratie nicht mehr das wichtigste politische Machtmittel der Volksvertretung darstellt, wie es grundsätzlich in der konstitutionellen Monarchie der Fall ist, um die gesamte Verwaltung ihrer Kritik zu unterwerfen, grundlegendere Reformen im Budgetwege einzuführen und schließlich sogar die Regierung oder einzelne Minister zum Rücktritt zu zwingen. Trotzdem ist das Budgetbewilligungsrecht der Volksvertretung durch die Einführung der parlamentarischen Regierungsform keineswegs überflüssig geworden. Es liegt zwar nicht mehr wie in der alten Zeit darin, daß in dem Erteilen oder dem Versagen

[28]) Vergl. G. Jèze a. a. O. S. VII, Vorrede zur französischen Ausgabe.
[29]) G. Jellinek, Handwörterbuch für Staatswissenschaften Band 2, S. 1165.
[30]) Hubrich, Das demokratische Verfassungsrecht, Greifswald 1921, S. 140.

der Bewilligung die Macht des Parlaments zum Ausdruck kommt, auf die Regierung einen starken Druck auszuüben und sie zur Einhaltung einer bestimmten politischen Richtung zu bewegen, gehört aber nach wie vor zu den vornehmsten Rechten der Volksvertretung. Inwieweit allerdings eine Aenderung in den Grundsätzen über die Budgetbewilligung insbesondere über die Bewilligung der Ausgaben mit dem Inkrafttreten der neuen Reichsverfassung eingetreten ist, bedingt zunächst die Beantwortung der Frage, welche Rechtsstellung das Parlament im neuen System einnimmt.

§ 3.

Die Organstellung des Parlaments und die staatsrechtliche Bedeutung der parlamentarischen Ausgabebewilligung im neuen Verfassungssystem.

Sobald die Volksgemeinschaft, die an dem Dasein und der Erfüllung der staatlichen Rechtsordnung ein rechtliches Interesse hat, auf Grund von verfassungsmäßigen Bestimmungen bei der Wahl des Parlaments in das Leben des Staates eingreift, übt sie die Funktion eines Staatsorgans aus. Das Volk als Träger der Staatssouveränität tut durch die Gesamtheit aller wahlberechtigten Staatsbürger ohne Rücksicht auf Geschlecht, Alter und Besitz seinen Willen kund, sich an der Bildung des Staatswillens zu betätigen. Die Wahlbefugnis des Volkes ist gewöhnlich sowohl in der konstitutionellen Monarchie wie in der aristokratischen repräsentativen Republik, wo die höchste Gewalt bei einem einzelnen oder bei einer geringen Personengesamtheit liegt, und dem Volke nur wenige und verhältnismäßig beschränkte Funktionen zustehen, anerkannt. Je mehr sich das Staatswesen dem Typus der Republik mit unmittelbaren demokratischen Institutionen nähert, desto umfangreicher werden naturgemäß und rein begrifflich die Rechte und Funktionen des Volkes. Es erreicht schließlich, so auch im heutigen Deutschen Reich und in den Ländern (Art. 1, Abs. 2 RV., Art. 2. Pr. V,; Art. 2, Bayr. V., Bad, Verf. und Württemb. Verf.) die Stellung eines höchsten Staatsorgans, das Träger der Staatsgewalt ist. Da dieses verfassungsmäßig oberste Staatsorgan nicht immer in der Lage ist, eine große Anzahl komplizierter Staatsfunktionen zu übernehmen, hat es die wichtigsten Funktionen seiner politischen Vertretung übertragen. Diese ist dann auch rechtlich wie tatsächlich mit den größten Machtmitteln ausgerüstet und ist in der Lage, den Gang der Staatsgeschäfte ständig zu beobachten, vorkommende Fehler zu rügen und ihre Beseitigung zu verlangen, während das Volk nur periodisch oder bei in den Verfassungen besonders erwähnten Anlässen die Kontrolle über den Gang der Staatsmaschine übernimmt. Wir finden im Volksbegehren und im Volksentscheid solche staatliche Einrichtungen, bei denen das Volk besonders in Erscheinung tritt und unmittelbar selbständig staatlichen Willen hervorbringt. Ganz allgemein läßt sich sagen, daß das Parlament, die vom Volk bestellte Vertretung des Staates, die Vermutung der rechtlichen Zuständigkeit für die Ausübung der Staatsgewalt hat, soweit

sie nicht ausschließlich den übrigen Staatsorganen übertragen ist. In einigen Verfassungen ist dies ausdrücklich festgelegt worden. So bestimmt § 3 Abs. 1 der Bayerischen Verfassungsurkunde[31]): „Dem Landtage steht die Ausübung aller Rechte der Staatsgewalt zu, die nicht durch diese Verfassung oder die Verfassung des Deutschen Reiches der Staatsbürgerschaft, den Behörden oder den Verbänden der Selbstverwaltung vorbehalten sind."

Nach herrschender Auffassung ist die Volksvertretung staatsrechtlich ein Organ des Staates. Der Staat tritt durch die Gesamtheit seiner Mitglieder in Erscheinung, wenn man den Grundsatz anwendet, daß die reale Verbandspersönlichkeit gleich der Summe ihrer Mitglieder ist. Auf der Gierke'schen Theorie der realen Verbandspersönlichkeit baut die Organlehre auf.[32]) Die Fähigkeit, Rechtssubjekt d. h. Träger von Rechten und Pflichten zu sein, kann durch die Rechtsordnung nicht nur einem Einzelmenschen verliehen werden, sondern alles kann Rechte und Verbindlichkeiten tragen, was von der Rechtsordnung hierzu für fähig erklärt wird, also auch eine Zusammenfassung von Einzelpersonen. Die zu einer Verbandsperson zusammengefaßte Personenmehrheit tritt nur durch ihre Mitglieder in die Erscheinung. Oben ist dargelegt worden, daß die Verbandsperson bei einer großen Anzahl von Mitgliedern ihren Willen durch die Gesamtheit ihrer Mitglieder nicht mehr bilden kann. Einzelne Mitglieder einer großen Zusammenfassung von Menschen als Verbandsperson werden daher mit der Willensbildung betraut. Diese Personen, die durch ihren Willen den Verbandswillen bilden, haben ihn auch zu erklären, zu vollziehen und namens der Verbandsperson zu handeln. Die Handlungen der Organe sind eigene der Verbandsperson. „Organ einer Verbandsperson ist jede als Teil des Verbandsorganismus gesetzte Person oder Personenmehrheit, die kraft der gemeinheitlichen Lebensordnung berufen ist, eine Funktion des Verbandswesens zu versehen."[33]) Die Organe verfügen der durch sie gegenwärtig gemachten Verbandspersönlichkeit gegenüber nicht über Rechte, sondern besitzen nur Fähigkeiten zu juristisch wirksamen Handeln. „Das Gemeinwesen besitzt in jedem Organ ein Stück seiner selbst, es deckt sich als wollende und handelnde Persönlichkeit vollkommen mit dem dabei fungierenden Organ."[34]) Jedes Staatsorgan findet seine rechtliche Grundlage in der Fassung des Staates; es hat seinen Wirkungskreis innerhalb des Staatsorganismus. Die Berufung in die verfassungsmäßig errichtete Organstelle ist aber verschieden und zwar zweifacher Art. Die Organstellung kann erstens unmittelbar beim Eintritt bestimmter Tatsachen auf Grund eines Rechtssatzes entstehen.[35]) Bei der zweiten Art der Berufung ist die Entstehung der Organe von dem Willensakt (Ernennung oder Wahl) eines bereits im Staate bestehenden

[31]) Ruthenberg, S. 64. Aehnlich sagt die Bundesverfassung der Schweiz in Art. 84, daß Nationalrat und Ständerat alle Gegenstände zu behandeln haben, welche nach Inhalt der gegenwärtigen Verfassung in die Kompetenz des Bundes gehören und nicht einer anderen Bundesbehörde zugewiesen sind.

[32]) Helfritz, Allgem. Staatsrecht, S. 19; Helfritz, Vertretung S. 29 ff.

[33]) v. Gierke, Verhandlungen des 28. Deutschen Juristentages 1905, Bd. 1, S. 111.

[34]) v. Gierke, Genossenschaftstheorie, S. 625.

[35]) Helfritz, Vertretung, S. 33; Allgem. Staatsrecht, S. 25/26.

Organs abhängig. Man spricht im ersteren Falle von unmittelbar, im zweiten Fall von mittelbar berufenen Organen. Das Wesen des unmittelbaren Staatsorgans besteht darin, daß es in seiner Stellung zu keinem anderen Organ in einem Verhältnis der Unterordnung steht.[36]) Seine Organstellung ist unmittelbar durch die Organisation der Verfassung selbst gegeben. Es findet bei seinen Willensentschließungen seine Grenzen nur in dem objektiven Recht.[37]) Bei den mittelbaren Organen beruht die Organstellung nicht unmittelbar auf der Verfassung. Zwischen Verfassung und mittelbarem Organ treten noch andere Funktionsträger. Diese sind direkt oder indirekt untergeordnet und verantwortlich. Der Reichstag, der seine Organstellung durch die Willenshandlung, die Ausübung der Wahl durch die Mehrheit der Wähler, erlangt hat, ist mittelbar berufenes Organ. Die Tätigkeit der Wählerversammlung als solcher besteht nur aus einem einzigen Willensakt, der Ausübung der Wahl. Sonstige rechtliche Beziehungen entstehen durch die Wahl zwischen der Wählerschaft und dem kreierten Organ nicht. Die Wählerschaft wird daher auch als Kreationsorgan und die Wahl als Kreationsakt bezeichnet.

Unterscheidet man mit Jellinek[38]) primäre Staatsorgane von den sekundären, die zu einem anderen Organ selbst in einem Organverhältnis stehen, so hat diese Unterscheidung den Zeitpunkt des Entstehungsaktes der sekundären Organe im Auge, ist aber nicht von rechtlicher, sondern nur politischer Bedeutung. Jellinek steht dagegen auf dem Standpunkt, daß alle parlamentarischen Kammern als unmittelbare Staatsorgane anzusehen sind. Es ist niemand da, dem die Volksvertretung kraft ihrer Organqualität verpflichtet ist. Ihre Mitglieder sind Vertreter des ganzen Volkes, die nur ihrem Gewissen unterworfen und von keinem anderen Organ abhängig sind.[39]) Sie schöpft also ihre Fähigkeit, den Willen der Verbandsperson „Reich" oder „Land" zu bilden und auszuführen, unmittelbar aus der Verfassung.[40]) Staat und Staatsorgan stehen sich deshalb nicht wie zwei Persönlichkeiten gegenüber, sondern bilden, wie Jellinek[41]) betont, eine Einheit. Nun handelt aber der Staat selbst nicht durch ein einziges, sondern durch eine Vielheit von Organen, die mit bestimmten Funktionen betraut sind. Die Abgrenzung hinsichtlich des Maßes der einzelnen Organfunktionen wird in der Staatsrechtslehre als Kompetenz bezeichnet.[42]) Diese reicht bei Vorhandensein mehrerer Staatsorgane so weit, als ein bestimmter Wirkungskreis innerhalb des gesamten Betätigungsgebietes jedem einzelnen Organ zugewiesen ist. Wenn auch das Organ nicht den Staat schlechthin, sondern innerhalb seiner Kompetenz darstellt, kommt trotzdem der einheitliche Volkswille durch das einzelne Staatsorgan zur Geltung. Damit hängt die Frage zusammen, ob ein Organ ein subjektives Recht zum organschaftlichen

[36]) Helfritz, Vertretung, S. 34.
[37]) Helfritz a. a. O. S. 34.
[38]) Allgemeine Staatslehre, S. 545 ff.
[39]) Vergl. Art. 21 RV; Art. 9 und 10 Pr. V.; § 40 Bad. Verf.; § 35 Bayr Verf.
[40]) Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, S. 26, Anm. 2.
[41]) Jellinek a. a. O. S. 560; ebenso Helfritz, Allgem. Staatsrecht, S. 19/20.
[42]) Jellinek, System, S. 227 ff.

Handeln innerhalb seines Wirkungskreises hat; sie ist im Schrifttum lebhaft umstritten. Nach der herrschenden Ansicht[43]) haben die staatlichen Organe keine selbständigen Rechte, sondern nur staatliche Kompetenzen. Zu dieser Auffassung kommt man, wenn man sich an den Gedanken hält, daß das Organ nur Werkzeug und als solches subjektlos ist.[44]) Der Inhalt der staatlichen Kompetenzen erstreckt sich auf die verschiedensten Gebiete des Staatswesens.

Der Grundsatz der Montesqieu'schen Lehre von der Gewaltenteilung, die eine Verteilung der gesetzgebenden, der ausführenden und der richterlichen Gewalt auf verschiedene Organe forderte, und von denen jede als ein Hemnis für die anderen wirken sollte, — nach seiner Meinung müßte jede Konzentration der Macht für die Freiheit verhängnisvoll werden — hat dazu geführt, daß die Volksvertretung das Recht der Mitwirkung bei der Gesetzgebung erhalten hat. Damit war keineswegs der Aufgabenkreis der Volksvertretung erschöpft. Die Gesetzgebung ist zwar die bedeutendste, aber nicht die einzige Funktion des Parlaments. Mit der Uebertragung der „Legislative" allein ist keine scharfe Abgrenzung der Funktionen des Parlaments gegenüber denen der übrigen Staatsorgane gegeben, solange die Einflußnahme des Parlaments auf den Gang der Gesetzgebung nicht unbeschränkt ist. Das wichtigste Recht der Volksvertretung, die Kontrolle der Regierung, ist auch unberücksichtigt gelassen worden. Die Folge dieser Außerachtlassung war, daß in den einzelnen Verfassungen diesen Mängeln durch Aufnahme von Bestimmungen, die zwar eine Abgrenzung ermöglichten, aber immer noch nicht unbestreitbar machten, Rechnung getragen worden ist.[45]) Die periodische im Wege des Gesetzes erforderliche Feststellung des Staatshaushaltes ist eine solche Bestimmung, die in den meisten Verfassungen Eingang gefunden hat;[46]) sie bedeutet inhaltlich, daß der Volksvertretung ein wesentlicher Anteil an der Verwaltung und eine weitgehende Kontrolle derselben eingeräumt wird.

Das Parlament ist, wie bereits festgestellt, juristisch Staatsorgan.

Der Reichstag der neuen Reichsverfassung ist ebenso wie nach der alten Reichsverfassung eine Vertretung des gesamten deutschen Volkes. Er ist aber nicht mehr wie früher ein bloß beschränkendes und unterstützendes Organ, sondern in ihm ruht staatsrechtlich und politisch das Schwergewicht für die Bildung des Reichswillens. Während nach Art. 5 Abs. 1 a. RV. die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrates und des Reichstages zu einem Gesetz erforderlich und aus-

---

[43]) Jellinek, System, S. 240 ff. und Meyer-Anschütz, S. 331.

[44]) Helfritz, Allgem. Staatsrecht, S. 24.

[45]) v. Blume, Wesen und Aufgaben der Parlamente, S. 340.

[46]) Die bayerische Verfassung kennt auch heute noch nicht die Feststellung des Haushaltsplanes in Gesetzesform. Der Kernpunkt im bayerischen Budgetrecht ist die Unterscheidung zwischen Haushaltsplan und Finanzgesetz. Auf den alljährlichen Haushaltsplan, der der Beschlußfassung des Landtags unterliegt, aber nicht als Gesetz verabschiedet wird, müssen alle Einnahmen und Ausgaben gebracht werden, „soweit nicht auf Grund gesetzlicher Bestimmungen oder mit Zustimmung des Landtags besondere Vermögensbestände gebildet und mit besonderer Verwaltung und Verrechnung ausgeschieden sind, lediglich für das die Steuerbewilligung enthaltende Finanzgesetz, das sich auf den formlos beschlossenen Haushaltsplan stützt, ist die förmliche Feststellung erforderlich". (Art. 79, 80 der Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. August 1919.)

reichend waren, mithin Bundesrat und Reichstag in Bezug auf die Feststellung des Gesetzesinhaltes einander vollkommen gleichgestellt waren, allerdings die Sanktionen des Gesetzes in den Händen des Bundesrates lag, werden gemäß Art. 68 Abs. 2 RV. die Reichsgesetze vom Reichstag beschlossen. In dem Gesetzesbeschluß werden zwei verschiedene Funktionen „úno àctú" bestätigt. Von der Volksvertretung wird gleichzeitig festgestellt, was Gesetz werden soll, und ausgesprochen, daß der festgestellte Text Gesetz sein soll.[47] Ohne den Willen der Volksvertretung und ohne den Willen der verbündeten Regierungen (Bundesrat) konnte im Deutschen Kaiserreich keine Ausgabe geleistet werden, und der Etat nicht zustande kommen. Ohne den Willen der Volksvertretung kann in der deutschen Republik grundsätzlich keine Ausgabe bewilligt werden.

Die Frage, ob der Reichshaushaltsplan durch Ausnahmeverordnung auf Grund des Artikels 48 Abs. 2 RV. festgestellt werden kann, ist in neuester Zeit Gegenstand lebhafter Erörterungen geworden;[48] sie wird in der Literatur überwiegend bejaht. Gegen die Zulässigkeit der Etatfeststellung im Wege der Ausnahmeverordnung ist vor allem eingewandt worden, daß der Artikel 85 RV. gegenüber der Generalklausel des Artikels 48 Abs. 2 RV. sich als Sondervorschrift darstelle und es ein verfassung-überschreitendes Staatsnotrecht nicht gebe, das den Reichstag auszuschalten vermag. Eine Diktaturverordnung sei ferner eine Rechtsverordnung und deshalb Gesetz im materiellen Sinne. Nach der herrschenden Lehre im alten wie im neuen Verfassungsrecht bleibe aber die Feststellung des Reichshaushalts stets ein reiner Verwaltungsakt, selbst wenn zu seiner Feststellung ein Gesetz erforderlich ist. Dieser Auffassung ist entgegenzuhalten, daß die auf der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer in Jena von den Berichterstattern Schmitt und Jacobi für die Maßnahmen des Reichspräsidenten auf Grund des Artikels 48 RV. u. a. aufgestellten Grundsätze: „Bei der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist der Reichspräsident auch durch andere als die im Satz 2 aufgestellten Verfassungsbestimmungen nicht gehindert. Satz 2 enthält gegenüber Satz 1 nicht eine Einschränkung, sondern eine neue zu der Befugnis aus Satz 1 hinzukommende Befugnis, nämlich die aufgezählten Verfassungsartikel außer Kraft zu setzen"[49] sich in der Staatsrechtslehre durchgesetzt haben. Kann aber die ordentliche Gesetzgebung durch die außerordentliche Gesetzgebungsbefugnis des Reichspräsidenten ersetzt werden, so ist die Unterscheidung zwischen „materiellem Gesetz und Verwaltungsakt" keine geeignete Begründung mehr für die gegenteilige Ansicht.[50] Was den Inhalt der Maßnahmen anlangt, so sagt Artikel 48 Abs. 2 RV., daß der Reichspräsident nur solche zu treffen hat, die zur Wiederherstellung öffentlicher Ordnung nötig sind. Hierdurch sind dem Reichspräsidenten Schranken insoweit gesetzt, als seine

[47]) Anschütz RV., S. 214.

[48]) Vergl. Kühnemann, Kreditermächtigung auf Grund des Art. 48 der Reichsverfassung in RuPrVBl. 1931, S. 745 ff. und die dort zitierten Schriften, derselbe in RuPrVBl. 1932, S. 403, ferner Poetzsch-Heffter und Kaisenberg in RuPrVBl. 1932, S. 321 ff. und DJZ. 1932, S. 767 ff. Poetzsch-Heffter: „Kann der Reichspräsident auf Grund des Art. 48 RV. die Reichsregierung beauftragen, Geldmittel im Wege des Kredits zu beschaffen?"

[49]) Verhandl. der Staatsrechtslehrer S. 138.

[50]) Kaisenberg S. 405.

Maßnahmen auf Grund des Artikels 48 Abs. 2 von einer bestimmten Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit getragen sein müssen. Wiederherstellen heißt, die bestehende Gefahr und Ordnungsstörung beseitigen. Daraus folgt, daß alle Ausnahmeregeln nur einstweilige sein dürfen, eben nur solche, die der Beseitigung der bestehenden Gefahr dienen; hingegen kann nicht verlangt werden, daß die getroffenen Maßnahmen keine Dauerwirkung hinterlassen, weil sonst die Durchführung des Etats unmöglich sein würde.

Zur Bewilligung der Ausgaben ist nach dem jetzigen Verfassungsrecht neben der Feststellung des Haushaltsplanes ebensowenig wie früher ein besonderer Staatsakt erforderlich; sie erfolgt dadurch, daß die Ausgaben mit Zustimmung des Reichstages in den Haushaltsplan aufgenommen werden.[51]) Freilich kann auch im Recht der Weimarer Verfassung ein Ausgabebewilligungsrecht der Volksvertretung nicht in dem Sinne anerkannt werden, daß ihr eine unbeschränkte Verfügungsmacht über die im Entwurfe des Haushaltsplans enthaltenen Ausgabepositionen eingeräumt ist. Der Volksvertretung steht kein absolutes Ausgabeverweigerungsrecht zu; sie ist durch ihre Organpflichten in einer willkürlichen Rechtsausübung beschränkt und würde rechtswidrig handeln, wenn durch ihr Verhalten die ganze Staatsverwaltung zum Stillstand gebracht würde. Staatspraxis und herrschende Staatsrechtslehre erkennen nach wie vor ein Ausgabebewilligungsrecht des Parlaments an, das jedoch nur innerhalb der gesetzlich angegebenen Schranken auszuüben ist.[52]) Laband[53]) rechtfertigt die Ablehnung eines ungebundenen parlamentarischen Ausgabebewilligungsrechts für das Staatsrecht des Bismarck'schen Reiches einmal aus der Reichsverfassung selbst, die keine Anordnung enthält, aus welcher ein unbeschränktes Bewilligungsrecht des Reichstages zu entnehmen wäre, sodann aus der Erwägung, daß zwar in Artikel 71 Abs. 1 a. RV. (entsprechend jetzt Artikel 85 Abs. 3 Satz 1 RV.) nur eine allgemeine Regelung getroffen ist, die die Ausgaben von der jährlichen Bewilligung abhängig macht, aber nicht in der Verfassung die wichtige Frage beantwortet ist, inwieweit die Ausgabebewilligung „res mere voluntatis" und inwieweit sie „staatsrechtliche Pflicht" des Reichstages ist. Indem er eine materielle Scheidung macht zwischen den Ausgaben, die gesetzlich feststehen, weil sie notwendige im staatsrechtlichen Sinne sind, und solchen, die nach Belieben von der Volksvertretung verweigert werden dürfen, kommt er hinsichtlich der staatsrechtlich notwendigen Ausgaben zum Ergebnis, daß das bestehende Recht und die rechtlich begründeten Institutionen des Staates nur unter Uebereinstimmung von Souverän und Volksvertretung, nicht einseitig von einem dieser beiden Organe verändert werden dürfen; und das täte der Reichstag zweifellos, wenn er die bestehenden Gesetze durch Verweigerung der zu ihrer Ausführung notwendigen Mittel suspendieren oder aufheben dürfte.

Die Feststellung des Etats auf den Voranschlag der Ausgaben gehört materiell lediglich zur Verwaltung. Das Recht, das das Par-

---

[51]) Vergl. zum früheren Staatsrecht Dambitsch a. a. O. S. 631.

[52]) Laband, Staatsrecht, S. 531 ff.; Stier-Somlo, S. 685; Anschütz RV. zu Art. 85, Anmerk. 6.

[53]) A. a. O. S. 531 ff.

lament auf die Bewilligung hat, charakterisiert sich nicht als ein Anteil der sogenannten legislativen Gewalt, sondern als ein Anteil an der sogenannten exekutiven Gewalt und hat daher wie alle Verwaltungsakte nur nach den bestehenden Gesetzen stattzufinden.[54]) Daraus folgt, daß das Parlament mit seiner Ausgabebewilligung nicht freie Hand hat, sondern durch die bestehenden Rechtssätze und die staatlichen Einrichtungen gebunden und beschränkt ist. Wenn dem Ausgabebewilligungsrecht ein unbeschränktes Ausgabeverweigerungsrecht gegenüberstände, dann würden rechtlich begründete Einrichtungen und die Erfüllung staatlicher Verpflichtungen aus Verträgen und Verwaltungsakten gefährdet sein.[55])

Hatschek[56]) bekämpft die Lehrmeinung, die ein gebundenes parlamentarisches Ausgabebewillgungsrecht befürwortet. Zum Ausgangspunkt für seine Kritik nimmt er die von Laband gegebene Begründung, daß durch die Verweigerung der jährlich festzustellenden Ausgaben die bestehenden Gesetze nicht aufgehoben oder suspendiert werden dürfen. Der Hinweis hierauf ist nach seiner Ansicht eine völlige Verkennung der parlamentarischen und verwaltungsrechtlichen Bedeutung des Haushaltsplans. Wenn das Parlament den Etat verweigert, haben die bestehenden Gesetze, in denen die Ausgaben festgelegt sind, weiter Geltung. Die Budgetverweigerung richtet sich auch keineswegs gegen den Bestand der Gesetzgebung, sondern lediglich gegen die Regierung. Der Grund hierfür liegt darin, daß Hatschek in der Budgetbewilligung ein Rechtsgeschäft zwischen Regierung und Parlament sieht. Die Budgetverweigerung ist ein verfassungswidriger Zustand, dessen sofortige Beseitigung Pflicht der Regierung ist. Deshalb sei immer auf die Frage zurückzugehen, weshalb das Parlament dem Haushaltsplan seine Genehmigung versagt habe, und dabei könne sich ergeben, daß der Grund der Budgetverweigerung in einem Verhalten der Regierung zu suchen sei. Dieser Auffassung ist zu entgegnen, daß bei einem Verfassungssystem, wie wir es augenblicklich im Reiche haben, eine Budgetverweigerung seitens des Reichstages immer ihre Ursache in Maßnahmen der Regierung haben wird, die nicht die Zustimmung der souveränen Volksvertretung finden. Da die Amtsführung der Regierung nach Artikel 54 RV. vom Vertrauen des Reichstages abhängig ist und sowohl der Reichskanzler wie die Reichsminister zurücktreten müssen, wenn ihnen der Reichstag das Vertrauen durch ausdrücklichen Beschluß entzieht, ist diese Verfassungsbestimmung der einzige verfassungsmäßige Weg und die wirksamste Waffe des Parlaments, um eine Fortführung der Regierungsgeschäfte durch die mißbeliebige Regierung zu verhindern. Angesichts dieser Bestimmung ist die Regierung staatsrechtlich noch nicht zum Rücktritt verpflichtet, wenn die Volksvertretung den Etat nicht bewilligt.[57])

---

[54]) Laband, Budgetrecht, S. 32 ff.

[55]) Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 685.

[56]) Staatsrecht, S. 230 ff.

[57]) In der Staatspraxis ist es zwar jetzt noch üblich, daß die Regierung um ihre Entlassung nachsucht, wenn der Reichstag ihr Regierungsprogramm — der Ausgabenetat ist zweifellos ein Teil dieses Programms — nicht billigt. Bleibt sie trotzdem weiter im Amt, so kann sie wegen dieses Verhaltens gemäß Art. 59 RV. nicht vor dem Staatsgerichtshof zur Verantwortung gezogen werden.

Wenn man dem Reichstag ein ungebundenes Ausgabebewilligungsrecht zubilligen wollte, dann wäre Artikel 85 Abs. 1 und 2 RV. überflüssig, der dem Reichstag befiehlt, den Haushaltsplan, in welchen alle veranschlagten Einnahmen und Ausgaben eingestellt werden müssen, durch ein Gesetz festzustellen.[58]) Solange jedoch diese Vorschrift besteht, macht sie dem Reichstag die Bewilligung der staatsrechtlich notwendigen Ausgaben zur jährlich vollziehbaren Pflicht. Die Budgetverweigerung ist deshalb nicht allein eine Gefährdung der rechtlich bestehenden Einrichtungen, sondern auch eine Verletzung der Reichsverfassung, die mit der Stellung des Reichstages als eines obersten Reichsorgans unvereinbar ist. Der von Laband aufgestellte Grundsatz der Gebundenheit des Bewilligungsrechts für die notwendigen Ausgaben muß auch im neuen Verfassungsrecht anerkannt werden. Auch ohne Zustandekommen eines Etatgesetzes ist die Regierung berechtigt und verpflichtet, die rechtlich notwendigen Ausgaben zu leisten, und deshalb kann sie sich keiner Verfassungsverletzung schuldig machen, wenn sie diese Ausgaben leistet. Insoweit gilt der Grundsatz, daß „die Befugnis der Regierung zur Leistung dieser Ausgaben durch den Haushaltsplan nicht konstituiert, sondern lediglich deklariert wird."[59]) Der Gesetzgeber hat im § 17 der Reichshaushaltsordnung den Begriff der notwendigen Ausgaben definiert und versteht darunter solche Ausgaben, die für die Aufrechterhaltung der Reichsverwaltung oder zur Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des Reiches notwendig sind (z. B. Zahlung der Beamtengehälter).[60]) Er erkennt damit die Notwendigkeit für die Leistung dieser Ausgaben an und will durch die Einstellung dieser Ausgaben in den Haushaltsplan nur die Möglichkeit ausschalten, daß die Befugnis zu ihrer Leistung bestritten wird. Eine Regelung der Frage, was zu geschehen hat, soweit eine Verabschiedung des Haushaltsplanes nicht erfolgt, ist weder in der Reichsverfassung noch in der Reichshaushaltsordnung getroffen. Das Recht des Notetats verfassungsmäßig zu verankern, ist im Verfassungsausschuß[61]) abgelehnt worden, weil den Rechten der Volksvertretung kein Abbruch getan werden sollte. Die Sollvorschrift des § 22 R. H. O. schließt jedenfalls die Möglichkeit nicht aus, daß der Haushaltsplan bis zum Beginn des Rechnungsjahres nicht festgestellt wird.

Das Ergebnis dieser Betrachtung ist, kurz zusammengefaßt, folgendes: Ein Konflikt zwischen Regierung und Volksvertretung auf der Seite der notwendigen Ausgaben des Haushaltsplans bringt den Gang der Staatsmaschine nicht ins Stocken; er verhindert nur eine Erweiterung staatlicher Ausgaben, soweit hierzu neue Mittel erforderlich sind. Da das Parlament unter keinen Umständen die notwendigen Ausgaben verweigern darf, hat sein Bewilligungsrecht hier ebenso wie früher nur

---

[58]) Hatschek a. a. O. anerkennt nur eine Einschränkung des gesetzlich ungebundenen Budgetbewilligungsrechts des Reichstags und zwar, daß die auf einem internationalen Vertrag, dem der Reichstag seine Zustimmung erteilt hat, beruhenden Ausgaben bewilligt werden müssen.

[59]) Laband, Budgetrecht, S. 55.

[60]) Preußen hat in Art. 64 Pr. V., der das Staatsministerium ermächtigt, im Falle der nicht rechtzeitigen Fertigstellung des Etats neben den notwendigen Ausgaben auch einige nützliche Ausgaben zu bewirken, das Notetatrecht ausdrücklich in seine Verfassung aufgenommen.

[61]) Protokolle, Seite 145.

eine formelle Bedeutung. Dem Inhalt des Ausgabebewilligungsrechts entspricht auch der Umfang der Bewilligungspflicht hinsichtlich der Höhe, soweit die Verpflichtungen des Staates bereits rechtlich begründet sind. Aus der Feststellung, daß der Haushaltsplan formell ein Gesetz, materiell ein Verwaltungsakt ist, folgt nicht die legislative Ermessensfreiheit des Reichstages bei der Prüfung der Feststellung des Haushaltsplanes, sondern jene rechtliche Gebundenheit, die die Grundlage jeder Verwaltung im Rechtsstaate bildet.

Nun bleibt nur noch die Frage zu behandeln, welche Bedeutung im Haushaltsplan die Kategorie der Ausgaben, die Laband als willkürliche bezeichnet, für das Bewilligungsrecht der Volksvertretung hat. Bezüglich der durch keine rechtliche Notwendigkeit gebotenen Ausgaben hat das Parlament ein freies Bewilligungsrecht. Die Regierung, die bei der Einstellung dieser Ausgaben in den Haushaltsplan ihr freies Ermessen walten läßt, muß deren Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Volksvertretung gegenüber darlegen und erforderlichenfalls begründen. Aufgabe des Parlaments ist es dann, von sich aus die Begründetheit dieser Ausgaben unter dem Gesichtspunkt des für das allgemeine Staatswohl obwaltenden Interesses zu prüfen. Dabei kann es natürlich vorkommen, daß Parlament und Regierung über den Begriff des Gemeininteresses, dessen Auslegung immer nur subjektiv sein kann, entgegengesetzter Ansicht sind. In einer solchen Situation wird im jetzigen Verfassungssystem das Parlament die Oberhand behalten, denn die souveräne Volksvertreteung hat die letzte Entscheidung darüber, ob eine staatliche Maßnahme dem Staatswohl förderlich ist. Die Auffassung Jellineks[62]), daß das Parlament im monarchischen Staate wesentlich entstanden sei zu dem Zwecke der Beteiligung des Gemeininteresses an der staatlichen Willensbildung, gilt in noch weit höherem Maße für die Volksvertretung in der parlamentarischen Demokratie. Daher wird man auch hier der Volksvertretung das Recht, nach bloßer Laune die von der Regierung vorgeschlagenen Ausgaben aus dem Haushaltsplan zu streichen, nicht zugestehen können. Ihre Pflicht ist es, die Nützlichkeit und Notwendigkeit solcher Ausgaben zu prüfen und sie je nach dem Ergebnis ihrer Prüfung zu billigen oder zu verwerfen.[63]) Denn hier wie auch sonst im Rechtsleben schließt die Zuweisung eines Rechts begrifflich auch die Zuweisung einer entsprechenden Verpflichtung in sich.[64]) Bei der Festsetzung des Haushaltsplanes besteht daher insoweit keine Freiheit der mitwirkenden Volksvertretung. Das Ausgabebewilligungsrecht umfaßt hier die Pflicht des höchsten Staatsorgans zum organschaftlichen Handeln. Damit taucht die andere in diesem Zusammenhang interessierende Frage auf, ob die Aufnahme der Ausgabepositionen in das Etatsgesetz staatsrechtlich betrachtet als eine Ermächtigung der Regierung erscheint oder der Regierung eine Ausgabeverpflichtung auferlegt, die betreffenden Summen zu leisten. Der Unterschied besteht darin, daß, wenn man die Bewilligung jener Ausgaben als Ermächtigung der Regierung zu ihrer Leistung auffaßt, ihre Nichtleistung

[62]) System, S. 236 ff.

[63]) So forderte z. B. die sächsische Verfassungsurkunde in § 100 ausdrücklich eine ausführliche Begründung der Abstriche.

[64]) G. Jellinek, System, S. 134 ff.

weder eine staatsrechtliche Verantwortung begründet, noch der Genehmigung der Volksvertretung bedarf, während die Regierung bei der Ausgabeverpflichtung ihre Gründe der Volksvertretung gegenüber rechtfertigen und darlegen muß, aus denen sie die Leistung einer Ausgabe unterlassen hat. Allerdings wird diese Unterscheidung nur bei den sogenannten willkürlichen oder nützlichen Ausgaben von tatsächlicher Bedeutung sein, da die Aufnahme der Ausgaben im Haushaltsplan, die als notwendig anerkannt sind und zu deren Leistung die Regierung ohnehin gesetzlich verpflichtet ist, z. B. bei Gehaltszahlungen an die Beamten, Einlösung der Schatzscheine, eine weitere Zahlungspflicht nicht mehr begründet. Im Recht der Bismarckschen Reichsverfassung[65]) stellte der Ausgabenetat für die Regierung staatsrechtlich nur eine Ermächtigung dar. Die Regierung war daher befugt, im Etat aufgeworfene Mittel unbenutzt zu lassen, soweit der beabsichtigte Erfolg auch ohne Verwendung der Ausgabemittel erreicht werden konnte. Freilich mußte eine Rechtfertigung und Darlegung der Gründe erfolgen, aus denen die Regierung die Leistung einer im Haushaltsgesetz festgestellten Ausgabe unterlassen hat; denn „der Etat bildete für die Verwaltung die Richtschnur, die sie, soweit es von ihrem Willen abhing, zu befolgen hatte.“ Die Ausgabeveranschlagungen waren stets nur als Maximalgrenzen gedacht (vergl. § 24 der Oberrechnungskammerinstruktion von 1824).[66]) Inhalt der Aufnahme einer Ausgabe in das Etatgesetz kann deshalb dort keine Nötigung für die Regierung bedeuten, diese Ausgabe wirklich zu leisten, vielmehr kann ihre Nichtleistung sich als ein Abweichen von der im Etatgesetz aufgestellten Verwaltungsnorm charakterisieren, für das die Regierung lediglich die politische Verantwortung trägt.[67]) Haenel und Zorn[68]) vertraten den entgegengesetzten Standpunkt, daß die Regierung nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet sei, die im Etat ausgeworfenen Summen zu den betreffenden Zwecken zu verwenden. Die Auffassung, daß der durch Gesetz festgestellte Haushaltsplan die gleiche Bedeutung hat wie jedes andere von der Volksvertretung beschlossene Gesetz, läßt sie zu diesem Ergebnis kommen. Die Streitfrage wird für das heutige Recht ebenso zu entscheiden sein wie für das frühere, da die herrschende Staatsrechtslehre nach wie vor im Haushaltsgesetz einen Verwaltungsakt in Gesetzesform sieht; im übrigen enthalten weder die Reichsverfassung noch die Reichshaushaltsordnung Vorschriften darüber, daß die Regierung die im Haushaltsplan vorgesehenen Maßnahmen durchzuführen hat. Sonach steht es in ihrem pflichtmäßigen Ermessen, ob sie die im Etat bewilligten Mittel verwenden will oder nicht.[69]) Bei den Verhandlungen des Verfassungsausschusses[70]) machte zwar der Abgeordnete Zoephel geltend: „Der Reichstag ist Träger der höchsten Gewalt. Die Regierung muß Ausgaben, die er eingestellt hat, leisten und umgekehrt darf sie keine unbewilligten machen.“ Veranlassung zu

---

65) Laband, Staatsrecht, Band 4, S. 538 und 543; Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reiches, S. 632.

66) Schwarz, Formelle Finanzverwaltung, S. 65.

67) Laband, Budgetrecht, S. 55 ff.

68) Haenel, Studien zum deutschen Staatsrecht, 2. Teil, S. 317 ff.; Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Band 1, S. 449.

69) Schultze-Wagner a. a. O. S. 151.

70) Protokolle, S. 171.

der scharfen Formulierung seiner Auffassung gaben ihm die Ausführungen des Vertreters des Reichsfinanzministeriums, Geheimrat Saemisch, der dem Parlament die Berechtigung abgesprochen hatte, auf der Ausgabenseite des Etats gegen den Willen der Regierung Aenderungen vorzunehmen. Für eine solche Pflicht der Regierung, wie sie der Abgeordnete Zoephel forderte, wären ausschließlich politische Gesichtspunkte bestimmend; staatsrechtlich besteht aber für die Regierung nur eine Befugnis zur Leistung der Ausgaben. In der Staatspraxis gehen jedoch die Ansichten hierüber noch auseinander. Zur Erläuterung möge folgender Vorfall dienen, der sich in der Sitzung vom 15. Dezember 1926 im Reichstag zugetragen hat, und wie der Reichstagsbericht sagt, sowohl zur Unruhe wie zu erstaunten Zwischenrufen im Reichstag Anlaß gegeben hat. Der Reichsfinanzminister Dr. Reinhold griff bei der Beratung des 2. Nachtragsetats für das Jahr 1926 in die Debatte ein und erklärte u. a. wörtlich folgendes:[71] „Sollte der Reichstag aus Parteikonstellationen heraus dazu kommen, daß er diesen dringenden Appell der Regierung nicht befolgt, dann muß ich leider hier die Erklärung abgeben, daß ich als Reichsminister der Finanzen trotzdem nicht in der Lage bin, diese Bewilligungen des Reichstages in der vollen Höhe zur Auszahlung zu bringen.

Der Reichstag legt dann praktisch einfach die Verteilung in die Hand der Regierung und der Reichstag verzichtete dann — wenigstens praktisch — auf das Recht, von sich aus die Ausgaben zu bestimmen, da er der Regierung nur eine Ausgabeermächtigung gibt und keine Ausgabeverpflichtung auferlegt."

Der Abgeordnete Dr. Hertz (SPD.)[72] widersprach der vom Reichsfinanzminister vertretenen Auffassung und machte hierzu folgende Ausführungen: „Der Herr Reichsfinanzminister hat den Grundsatz ausgesprochen, daß die Etatansätze immer nur die Ermächtigung zu Ausgaben verleihen, aber keine Verpflichtung begründen. Ich bewundere den Mut des Herrn Reichsfinanzministers, diesen Grundsatz hier so absolut auszusprechen. Denn es kann ihm doch nicht entgehen, daß die Ausgabenansätze im Etat ganz verschiedenen Charakter haben, je nachdem sie nur eine allgemeine Vollmacht erteilen oder auf der Erfüllung bestimmter gesetzlicher Verpflichtungen beruhen. Wenn solche gesetzliche Verpflichtungen bestehen, dann kann man doch nicht die Anschauung vertreten, daß der Herr Reichsfinanzminister von sich aus beliebig entscheiden kann, ob er diese Ausgaben vornehmen will oder nicht. Es handelt sich aber in dem Fall, um den jetzt der Streit geht, um Etatansätze, bei denen zwar nicht in allen Fällen eine gesetzliche Verpflichtung liegt, wo aber, wie ich glaube, diese gesetzliche Verpflichtung ersetzt wird durch den klaren Willen des Reichstags, der erklärt, für diesen oder jenen Zweck soll eine bestimmte Summe ausgegeben werden. Der Reichstag überläßt das also nicht dem Ermessen des Reichsfinanzministers, er macht das nicht abhängig von einem später eintretenden Bedürfnis, sondern nimmt dieses Bedürfnis vorweg, erkennt es an, und erteilt den Auftrag, es zu befriedigen.

---

[71] Stenograph. Berichte, Band 391, S. 8552.
[72] Vergl. a. a. O. S. 8559.

Ich kann deshalb nicht anerkennen, und widerspreche namens meiner Freunde ausdrücklich dem Standpunkt des Reichsfinanzministers, daß er nicht gebunden sei an die Beschlüsse des Reichstages. Ich möchte annehmen, daß dieser Standpunkt auch von allen denen geteilt wird, die mit uns an dem Budgetrecht des Reichstages als einer der wichtigsten Grundlagen des parlamentarischen Systems festhalten."

Braun[73]) glaubt, diese Streitfrage dahin lösen zu können, daß er zwei Fälle der Ausgabebewilligung des Reichstages unterscheidet. Das Parlament kann einmal mit der Bewilligung einer Ausgabe einen bestimmten Erfolg erstreben; in einem solchen Falle bleibt es der Regierung überlassen, ob sie den ganzen Ausgabebetrag verwenden will, wenn nur der beabsichtigte Erfolg herbeigeführt wird. Das Parlament kann ferner mit der Bewilligung lediglich seinen Willen kundtun, daß die von ihm gewünschte Ausgabe zu leisten ist; hier muß die Regierung die Ausgabe in voller Höhe leisten, weil der Wille des Reichstages dahin geht. Braun geht von der zutreffenden Rechtsauffassung aus, daß der Reichstag auch bei der Etatgesetzgebung das Volk, den Träger der Staatsgewalt, darstellt und folgert hieraus, daß das freie Ermessen der Regierung bei der Durchführung des Etats auszuschalten hat, sofern die Volksvertretung selbst die sich aus dem Charakter des Haushaltsplanes als eines Verwaltungsaktes ergebenden Grenzen eingehalten hat. Er kommt dann zu dem Ergebnis, daß mit Rücksicht auf die Struktur unseres Staatswesens die Regierung bei der Durchführung des Haushaltsplanes verpflichtet ist, „sich nach dem Willen des Reichstags zu richten und den von ihm gewollten Erfolg herbeizuführen". Die von ihm selbst geforderte Unterscheidung läßt Braun also nicht mehr gelten. Die im ersten Augenblick sehr einleuchtende Lösung befriedigt insoweit nicht, als im Zeitpunkt der Durchführung der im Etat getroffenen Maßnahmen der Wille des Reichstages ein ganz anderer sein kann wie zur Zeit der Feststellung des Etats, sei es aus Parteikonstellationen heraus, sei es, daß ein neuer Reichstag an die Stelle des alten getreten ist. Ja, es muß zugegeben werden, daß ein praktischer Ausweg hier nicht zu finden ist, da ein absoluter Maßstab nicht denkbar ist. Im Falle eines Konfliktes zwischen Volksvertretung und Regierung bleibt deshalb dessen Lösung stets eine politische Machtfrage. Da der Reichstag nach dem geltenden Verfassungsrecht einmal die größte politische Machtfülle in sich vereinigt, wird er bei einem Konflikt mit anderen Organen des Staates seinen Willen stets durchsetzen können. Die Staatsgewalt geht vom Volke aus (Art. 1, Abs. 2 RV.); sie wird vom Reichstage ausgeübt, soweit sie nicht den übrigen Staatsorganen übertragen ist.[74]) Der Reichstag ist jetzt Repräsentant des Trägers der Reichsgewalt des hinter ihm stehenden Volkes und bildet den Mittelpunkt des deutschen Verfassungslebens. Da er im Verhältnis zum Reichstag der Bismarck'schen

---

[73]) DJZ. 1927, S. 455 ff.

[74]) Anschütz RV. S. 113, vergl. auch die von Koellreutter in DJZ. 1926, S. 858 besprochenen Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Parlament im Freistaat Hessen, wo die Volksvertretung das wichtigste und stärkste Organ im Staate genannt wird; sie ist aber nicht ein „oberstes Organ", das den anderen nach Gutdünken rechtlich verpflichtende Anweisungen geben könnte, denn im Verfassungsstaat hat jedes Organ nur die ihm von der Verfassung verliehenen Zuständigkeiten.

Reichsverfassung bedeutend erweiterte Befugnisse aufweist, darf er die Vermutung der rechtlichen Zuständigkeit für sich in Anspruch nehmen. Die Reichsregierung ist entsprechend dem durch Art. 54 RV. verfassungsmäßig festgelegten sog. parlamentarischen System von ihm abhängig. Da der Haushaltsplan vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt wird, aber materiell ein Verwaltungsakt bleibt, handelt es sich hier „nicht um eine materiell gesetzgeberische, rechtsetzende, sondern um eine vollziehende, verwaltende Tätigkeit der Staatsgewalt.[75]) Der Reichstag ist hier auch als Verwaltungsinstanz den anderen Staatsorganen übergeordnet. Nur eine politisch kluge Regierungskunst wird hier jeden Konfliktsstoff vermeiden und dem Reichstag ihren Willen aufzwingen können, wobei die besondere Lage eines Falles stets eine wesentliche Rolle spielen wird, denn tatsächlich ist in den meisten Fällen die Regierung allein in der Lage, die Zweckdienlichkeit einer Maßnahme für das Staatswohl zu beurteilen.

§ 4.

Die parlamentarische Ausgabeinitiative.

„Nichts kann eine noch so vorzügliche administrative Etatsaufstellung so außer Ordnung bringen, als ein übertriebenes parlamentarisches Initiativrecht."[76]) Mit diesen Worten weist Hatschek auf die Gefahr hin, die die parlamentarische Budgetinitiative für die gesamte Staatswirtschaft haben kann, wenn das Parlament es nicht versteht, der aus seiner Mitte ausgehenden Ausweitung der öffentlichen Ausgaben wirksam entgegenzutreten. Weiter soll auch zum Ausdruck gebracht werden, welche bedeutsame Machtbefugnis in der Budgetinitiative enthalten ist. Der Haushaltsplan bildet nämlich rechtlich ein ganzes, das vor Beginn des Rechnungsjahres festgestellt sein muß. Jèze[77]) verlangt daher, daß bei der großen Bedeutung, die das Budget für das Staatsleben hat, der Regierung wegen ihres besonderen Ueberblicks über die Staatsfinanzen nicht nur die Initiative in Etatangelegenheiten zustehen, sondern daß diese Initiative auch unter Ausschluß der Parlamentsmitglieder ausgeübt werden sollte. Es sei eine alte Erfahrungstatsache, daß namentlich die Parlamente in demokratischen Ländern eine große Bewilligungsfreudigkeit an den Tag legen, teils aus übertriebener Menschenfreundlichkeit, teils aus Nachgiebigkeit gegenüber gewissen Interessenkreisen, z. B. um ihre Wiederwahl zu sichern oder sich Popularität zu verschaffen, und deshalb mit den öffentlichen Mitteln geradezu verschwenderisch umgehen. Unter Ausgabeinitiative ist hier diejenige Tätigkeit zu verstehen, die das Parlament bei der eigentlichen Beratung und Feststellung des Etats entfaltet, indem es einzelne Ausgabepositionen ohne Zustimmung der Regierung in deren Entwurf des Haushaltsplanes neu einsetzt oder die angesetzten Ausgabebeträge erhöht. Die Vorbereitung des Haushaltsplanes, die Aufstellung der einzelnen Uebersichten, welche eine Aufzählung und Veranschlagung der Aus-

---

[75]) Anschütz RV. zu Art. 85, Anmerk. 4.
[76]) Hatschek, Staatsrecht, Band 2, S. 288.
[77]) Jèze, Allgemeine Theorie, S. 69.

gaben und Einnahmen enthalten, und die Einbringung des Etatsentwurfs, muß notwendigerweise dem Verwaltungsorgan, der Regierung, überlassen sein, weil diese in erster Linie in der Lage ist, die Staatsbedürfnisse zu übersehen und die Möglichkeiten zur Sicherung des Gleichgewichts im Staatshaushalt zu bedenken.

In der Literatur[78]) werden drei Systeme behandelt, nach denen in der Staatspraxis die Budgetinitiative gehandhabt wird. Das System bei dem die Initiative zur Aufstellung des Budgets vorwiegend bei dem Kabinett liegt, da ihm das Parlament die Anforderung des Ausgabenbedarfs allein überlassen hat, und nur selten die Initiative ergreift, ist in England zur Geltung gelangt.[79]) Die Estimates (Staatsvoranschlag), alle Maßnahmen, die eine Ausgabe oder eine Erhöhung der öffentlichen Lasten zur Folge haben, bilden nur dann die Grundlage der parlamentarischen Bewilligung, wenn sie von der Regierung, insbesondere dem Schatzamt, „treasury“, ausgegangen sind oder ihre Zustimmung gefunden haben. Das Schatzamt stellt die Ausgabenvoranschläge, die vorher sachlich und mit Rücksicht auf das Staatsganze geprüft werden, zusammen. Die jedem Parlament innewohnende Neigung, die Staatsausgaben zu steigern, kann deshalb in England gegenüber dem starken Gegengewicht der Regierung nicht besonders gefährlich werden. Das gemischte System mit Regierungsinitiative und Parlamentsinitiative ist in Frankreich ausgebildet. Auch hier bereitet die Regierung das Budget vor. Die Deputierten haben aber das Recht, jederzeit und ganz nach ihrem Belieben zu allen finanziellen Maßnahmen die Initiative zu ergreifen, neue Ausgabeposten in den Etat einzusetzen oder eine von der Regierung vorgeschlagene Ausgabeposition zu erhöhen.[80]) Das dritte System, das System der ausschließlichen Parlamentsinitiative, hat bis zum Erlaß des Gesetzes vom 21. Juli 1921, das dieselben Bestimmungen der vom Kongreß vom 29. Mai 1920 votierten, jedoch nicht in Kraft getretenen „Budget- and Accounting Bill“ übernommen hat, in den Vereinigten Staaten von Nordamerika geherrscht.[81])

Die alte deutsche Reichsverfassung vom 16. April 1871 enthielt keine Bestimmungen, durch die das Initiativrecht des Reichstages irgendwie beschränkt wurde. In der Staatsrechtslehre, soweit das parlamentarische Initiativrecht von ihr behandelt wurde, wie in der Staatspraxis war deshalb die Frage lebhaft umstritten, ob der Reichstag ein Ausgabeinitiativrecht hatte oder nicht. Während Jagemann[82]) und Arndt[83]) dem Reichstag dieses Recht nicht zubilligten, behauptete Dambitsch ein unbeschränktes Initiativrecht des Reichstages. Dieser Auffassung ist auch im vollen Umfange zuzustimmen. Wenn Jagemann zur Begründung seiner Ansicht anführt, der Reichstag solle ja die Ausgaben bewilligen, nicht

[78]) Vergl. Jèze, Allgemeine Theorie, S. 70 ff.

[79]) Vergl. Hatschek, Das Staatsrecht von Großbritannien-Irland, S. 70 ff.

[80]) Jèze-Gaston, Das Verwaltungsrecht der französischen Republik, S. 278; Lebon, Andre, Das Verfassungsrecht der französischen Republik, S. 123 ff.

[81]) Jéze, Allgemeine Theorie, S. 87 ff.

[82]) Jagemann RV., S. 201.

[83]) Arndt, RV. Artikel 69, Anm. 4, S. 336.

sie sich von der Regierung bewilligen lassen, so ist hierauf zunächst zu entgegnen, daß die Reichsverfassung in Artikel 69 a. RV. von einer Bewilligung überhaupt nicht sprach, sondern nur von einem „Feststellen" des Reichshaushaltsetats, auf den alle veranschlagten Einnahmen und Ausgaben gebracht werden müssen. Nun läßt sich zwar nicht leugnen, daß in der Etatfeststellung die Zustimmung des Parlaments zum Finanzplan der Regierung und damit auch die Bewilligung der in ihm aufgeführten Ausgabepositionen enthalten ist. Dem Reichstag als dem die Ausgabemittel genehmigenden Organ war aber nirgends das Recht versagt, bei seiner Zustimmung über die im Etat eingesetzten Positionen hinauszugehen und Ausgabepositionen zu erhöhen oder neu einzusetzen, soweit er sie für angemessen hielt. Von der Reichsregierung wurde eine ablehnende Haltung gegenüber der Budgetinitiative des Reichstages eingenommen mit der Begründung, es entspreche nicht den parlamentarischen Grundsätzen auf finanziellem Gebiet, daß der Reichstag über die Forderungen der Regierung hinausgehe. Im Reichstage selbst gingen die Ansichten über diese Frage bisweilen weit auseinander. So erklärte der Abgeordnete Singer in der Reichstagssitzung vom 14. Februar 1902, als der Staatssekretär des Reichsschatzamts Freiherr von Thielemann[84]) die Auffassung vertreten hatte, nach parlamentarischen Grundsätzen dürfe auf finanziellem Gebiet nicht über die Forderungen der Regierung hinausgegangen werden: „Es gibt keine Bestimmung weder in der Verfassung noch in irgend einem Gesetz, welche den Reichstag hindert, selbständig Summen auf den Etat zu bringen." Aehnlich äußerten sich die Abgeordneten v. Waldow und Reitzenstein[85]: „Ich kann nicht soweit gehen, wie der Herr Staatssekretär, daß ich dem beitrete, der Reichstag sei nicht in der Lage, solche Ausgabeposten nachträglich in den Etat hineinzubringen. Ich bestreite, daß der Reichstag dazu nicht in der Lage sei. Aber aus den Ausführungen des Herrn Staatssekretärs und aus den Zitaten seines Herrn Amtsvorgängers heraus bestätige ich, daß allerdings die Gewohnheit besteht, nicht Ausgaben namentlich gegen den Wunsch der betreffenden Ressortverwaltung nachträglich in den Etat hineinzubringen." Auch in der Sitzung[86]) vom 30. März 1908 wurde dem Staatssekretär Sydow widersprochen, als er das Recht des Reichstages zur Ausgabeinitiative verneinte, nachdem der Abgeordnete Erzberger[87]) darauf hingewiesen hatte, daß der Reichstag doch in der Lage sei, Etatspositionen der verbündeten Regierungen einseitig in die Höhe zu setzen. Wenn auch im Reichstag alle großen Parteien mit Ausnahme der Konservativen an dem unbeschränkten Initiativrecht des Reichstages im Gegensatz zu der von der Reichsregierung vertretenen Ansicht festhielten, ist es doch jedesmal gelungen, zwischen dem Reichstag und den verbündeten Regierungen einen Weg der Verständigung zu finden, um über diese Streitfrage hinwegzukommen.

84) Stenograph. Berichte, 10. Legislaturperiode, 1900—1903, 5. Bd., S. 4203.

85) Vergl. a. a. O. 4204, ebenso der Abg. Lenzmann, s. S. 4210. Der Abg. Graf v. Oriola. S. 4205, widersprach zwar nicht der Auffassung des Staatssekretärs, behauptete aber, daß das Einstellen von Mehrausgaben in den Etat durch den Reichstag allerdings wiederholt stattgefunden habe.

86) Sten. Ber. Bd. 232, S. 4423 D.

87) Vergl. a. a. O. S. 4420/A.

Bis auf wenige Ausnahmefälle ist vom Reichstag die Uebung eingehalten worden, über Anforderungen der verbündeten Regierungen nicht hinauszugehen. Wollte der Reichstag einmal eine Erhöhung des Ausgabeetats herbeiführen, so tat er das durch Annahme einer Resolution, in der die Regierung ersucht wurde, ihrerseits die Erhöhung von Ausgabepositionen zu beantragen. Durch die Resolution bekundete der Reichstag der Regierung gegenüber, daß er das von der Regierung beobachtete Verfahren bei der Aufstellung des Haushaltsplanes nicht für zweckmäßig halte; er rege deshalb von sich aus die Regierung zu fortschrittlicher Tätigkeit und zur Ergreifung bestimmter finanzieller Maßnahmen an. Anders lag es in dem Bundesstaat Württemberg und im Reichsland Elsaß-Lothringen. Dort war in den Verfassungen[88]) die Frage, daß die Volksvertretungen in dem Ausgabetat nicht über die Forderung der Regierung hinausgehen dürfen, positiv entschieden, also ein Streit nicht mehr möglich ist. In Preußen findet sich zum ersten Male in dem Regierungsentwurf, den im Jahre 1917 die Regierung dem Landtag mit einem Gesetzentwurf vorlegte, auf Grund dessen das Dreiklassenwahlrecht in Preußen abgeschafft werden sollte, folgende Bestimmung, die dem Art. 62 der Preuß. Verfassungsurkunde hinzugefügt werden sollte[89]: „In den Staatshaushalt können Ausgaben, die im Entwurfe nicht vorgesehen sind, oder Erhöhungen von Ausgabeposten über den Betrag der von der Staatsregierung vorgeschlagenen Summe von der 2. Kammer ohne Zustimmung der Staatsregierung nicht eingesetzt werden."

Man ging von der Ueberlegung aus, daß gleichzeitig mit der Demokratisierung des Staatslebens und dem wachsenden Einfluß des Parlaments auf die Staatsführung die Ausgabeinitiative eine Beschränkung erfahren müsse, um so der Bewilligungsfreudigkeit und Verschwendungssucht des Parlaments einen Riegel vorzuschieben. Ehe jedoch der Widerstand der Kammermehrheit gegen die Wahlrechtsvorlage überwunden wurde, brach die Revolution herein[90]) und der Regierungsentwurf konnte nicht mehr zur praktischen Durchführung kommen.

Bei der Ausarbeitung des neuen Verfassungswerkes, das eine grundlegende Umgestaltung im staatsrechtlichen Aufbau des Deutschen Reiches herbeiführte und das Parlament zu dem hervorragendsten

---

88) Vergl. Stoerk u. v. Rauchhaupt, Handbuch der deutschen Verfassungen, S. 524, Art. 172 Abs. 2 Württemberg. Verf.: „Gesetzentwürfe über Auflegung von Steuern, über die Aufnahme von Anleihen, über die Feststellung des Staatshaushalts oder über außerord. im Etat nicht vorgesehene Ausgaben können nur vom Könige ausgehen. **Auch können Ausgabeposten nicht über den Betrag der von der Regierung vorgeschlagenen Summe erhöht werden.**" Ferner S. 540, § 5 Abs. 3, Satz 2 der Verf. v. Elsaß-Lothringen: „Im Etatentwurfe nicht vorgesehene Ausgaben od. Erhöhung von Ausgabeposten über den Betrag der von der Landesregierung vorgeschlagenen Summen können von der 2. Kammer ohne Zustimmung der Regierung in den Etat nicht eingesetzt werden." Diese für die Durchführung einer geordneten Finanzverwaltung begrüßenswerte Verfassungsbestimmung machte die Regierung von dem Wohlwollen der 2. Kammer unabhängig u. verhütete in Zukunft, daß die Regierung Ausgaben machen mußte, deren Deckung durch den Einnahmeetat nicht gewährleistet war." (Vergl. Laband in DJZ. 1911 S. 777 ff.: „Die neue Verf. v. Elsaß-Lothringen.")

89) Vergl. Braun, Arch. f. öff. Recht, Band 6 N. F. S. 55 ff.

90) Waldecker, Deutsches Verfassungsrecht, S. 61.

Machtfaktor im staatlichen Leben machte, ist der Gedanke, die Beschränkung der parlamentarischen Ausgabeinitiative verfassungsmäßig festzulegen, von den Schöpfern der Weimarer Verfassung wieder aufgenommen worden. Besonders die Regierung legte auf den Ausspruch einer weitgehenden Einschränkung der parlamentarischen Ausgabeinitiative großen Wert. Sie fand aber namhaften Widerstand im Verfassungsausschuß und hat deshalb auch nicht durchzusetzen vermocht, daß die budgetrechtlichen Befugnisse der Volksvertretung in der gewünschten Form beschränkt würden. Eine kurze Betrachtung der Vorgänge im Verfassungsausschuß führt uns die verschiedenen Anschauungen vor Augen, die sich dort gegenüber standen und von jeder Seite hartnäckig vertreten wurden.

Erst der dritte Preußische Entwurf[91]) einer Verfassung des Deutschen Reichs vom 17. Februar 1919 enthielt Vorschriften über das Budgetrecht. Dort heißt es in Art. 81, Abs. 4: „Beschließt der Reichstag im Entwurfe nicht vorgesehene Ausgaben oder erhöht er Ausgaben über den im Entwurf vorgeschlagenen Betrag, so treten diese Beschlüsse nur mit Zustimmung des Reichsrats in Kraft." Dieser Entwurf wurde vom Reichsministerium des Innern dem Staatenausschuß mit einigen nachträglich vom Reichskabinett vorgenommenen Aenderungen zu den Artikeln 5, 16, 45, 81 vorgelegt. Der veränderte Wortlaut des Art. 81, Absatz 4[92]) war folgender: „Im Entwurfe des Haushaltsplans nicht vorgesehene Ausgaben oder Erhöhungen im Entwurfe vorgesehener Ausgaben, welche vom Reichstage beschlossen worden sind, können vom Reichsrat endgültig wieder abgesetzt werden." Im Verfassungsausschuß wurde die Abstimmung über Art. 81 Abs. 4 auf den Antrag des Berichterstatters Spahn wegen seines Zusammenhanges mit den Bestimmungen über den Reichsrat zunächst ausgesetzt. Anläßlich der Beratung des Art. 26 des Entwurfes erklärte der Abgeordnete Koch[93]), daß eine so weitgehende Befugnis, wie sie Art. 82 Abs. 4 des Entwurfes ausspreche, durchaus nicht mit der sonstigen Stellung des Reichsrates in Einklang zu bringen sei und es unbedingt ein Mittel geben müsse, den abweichenden Willen des Reichsrates zu brechen. Auch sei der Etat ein Gesetz und deshalb sei es nicht einzusehen, weshalb nicht wie in den anderen Fällen Art. 26 Anwendung finden solle. Abg. Koch beantragte daher, den Art. 82 Abs. 4 zu fassen wie folgt: „Der Reichstag kann im Entwurf des Reichshaushaltsplans ohne Zustimmung des Reichsrats Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen.

Die Zustimmung des Reichsrats kann gemäß den Vorschriften des Art. 26 ergänzt werden."

Diese Fassung, die das Initiativrecht des Reichstags nicht dadurch ausschalten wollte, daß man den Reichstag vom guten Willen des Reichsrats abhängig machte, stieß auf Widerspruch beim Reichsminister des Innern Dr. Preuß und den übrigen im Verfassungsausschuß tätigen Regierungsvertretern. Preuß wies darauf hin, daß ein Referendum über reine Finanz- und Etatfragen nicht angebracht sei und zwar sowohl im Hinblick auf den Gegenstand wie im Hinblick darauf, daß der Apparat,

---

91) Triepel, Quellensammlung z. Deutschen Reichsstaatsrecht. S. 17 ff.
92) Triepel, a. a. O. S. 24 Anm. 2.
93) Protokolle, S. 170.

den eine Volksabstimmung erfordert, in der Regel außer Verhältnis zu der Bedeutung des Streitpunktes stehen würde. Aus diesem Grunde halte er die Anwendung des Art. 26 nicht für zweckmäßig. Demgegenüber erklärten sich die Vertreter des Preußischen (Wolffram) und des Reichsfinanzministeriums (Saemisch) mit dem Vorschlag des Abg. Koch gleichfalls nicht einverstanden, weil dadurch das Ausgabebewilligungsrecht des Reichstages nicht genügend erschwert werde. Geh. Rat Saemisch begründete dies damit: „Die Reichsregierung muß Wert darauf legen, daß ein Weg gefunden wird, der es nicht notwendig macht, im Falle eines Dissenses zwischen Regierung und Reichstag über neue Posten den umständlichen Weg des Referendums einzuschlagen. Die Vorlage in Abs. 4 macht einen Vorschlag, in welcher formellen Weise diese Differenz beseitigt werden kann. Sie geht aber zurück auf eine materielle Verschiedenheit der Auffassung. Die Reichsregierung hat immer auf dem Standpunkt gestanden, — und dieser deckt sich mit dem der Einzelregierungen — daß das Parlament überhaupt nicht die Befugnis hat, gegen den Willen der Regierung solche Aenderungen im Etat auf der Ausgabenseite vorzunehmen." Ebenso sprach er sich gegen eine Streichung dieses Absatzes aus und fuhr dann fort: „Der Etat stellt auf der Ausgabenseite nur die Ermächtigung für die Regierung dar, die Ausgaben zu leisten, nicht die Verpflichtung. Nehmen wir an, die Bestimmung wird gestrichen; eine Ausgabenposition wird eingestellt, aber die Regierung leistet diese Ausgabe nicht, dann würde sie politisch dem Reichstag verantwortlich sein, aber nicht rechtlich." Der Antrag des Abg. Koch wurde trotz der Bedenken nach einer längeren Aussprache vom Verfassungsausschuß schließlich als Art. 85 Abs. 4 angenommen und auch im Plenum der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung nicht mehr geändert.

Die Entwicklung hat gezeigt, daß die im Regierungsentwurf zu Gunsten des Reichsrats ausgesprochene Beschränkung des parlamentarischen Budgetinitiativrechts, die eine Auslegung verhüten wollte, nach der die Zustimmung des Reichsrats in der wiederholten Reichstagsberatung durch eine Zweidrittelmehrheit ersetzt werden könnte, über einen Versuch nicht hinausgekommen ist, obwohl es gerade damals die geeignetste Zeit für die Durchführung einer Reform des parlamentarischen Budgetrechts mit dem Ziele, die Ausgabeinitiative der Volksvertretung nach englischem Muster einzuschränken, gewesen ist.[94]) Man erkannte zwar den guten Sinn des Regierungsvorschlages an, das Bewilligen von Ausgaben gegen den Willen der Reichsregierung möglichst zu erschweren, konnte sich aber nicht dazu entschließen, dem Reichsrat bei Erhöhungen oder Neueinsetzungen von Ausgaben im Etatentwurf durch den Reichstag die letzte Entscheidung zu geben. Der Einfluß des Reichsrats, der Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Deutschen Reichs, auf die Finanzgebarung des Reichs, der ihm auf Grund der angeführten Verfassungsbestimmung zusteht, ist nicht gerade bedeutend mit Rücksicht darauf, daß die Länder nach der neuen Reichsverfassung fast gänzlich auf ihre Finanzhoheit verzichten

---

[94]) Vergl. Protokolle S. 275 ff. Reichsminister Preuß hat es wiederholt bedauert, daß vom Volke dem parlamentarischen System noch nicht das genügende Verständnis entgegengebracht werde.

mußten und daher „das Finanzwesen der einzelnen Länder heute nur einen Annex zu dem des Reiches bildet.“[95]) Wäre die Bestimmung des Regierungsentwurfs Verfassungsrecht geworden, so hätte man von einer sehr wirksamen Einschränkung des parlamentarischen Budgetinitiativrechts sprechen können. Der Reichsrat hätte nicht nur den Beschluß des Reichstags über Erhöhungen oder Neueinsetzungen im Reichsrat aufgehalten, wie das jetzt der Fall ist, sondern bei ihm hätte auch in diesen Budgetfragen einzig und allein die letzte Entscheidung gelegen. Das ohnehin einflußreiche Parlament hat im Budgetrecht der neuen Verfassung eine weitere Stärkung seiner überragenden Stellung im Staatsorganismus erfahren. Immerhin sind die geltenden rechtlichen Bestimmungen über die parlamentarische Ausgabeinitiative geeignet, dem drohenden Parlamentsabsolutismus auf finanziellem Gebiet entgegenzutreten.

§ 5.

Die parlamentarische Ausgabeinitiative im Verfassungsorganismus der deutschen Länder.

Wenn auch das Budgetrecht der deutschen Länder mit der Reichsverfassung in den wichtigsten Bestimmungen übereinstimmt oder zumindestens dem Reichsbudgetrecht angenähert ist, so weisen die Länderverfassungen hinsichtlich der parlamentarischen Initiative bei der Ausgabebewilligung bisweilen große Verschiedenheiten auf. Dies mag wohl darauf zurückzuführen sein, daß sie zum Teil schon vor dem Inkrafttreten der Reichsverfassung in Geltung waren oder, soweit dies nicht der Fall ist, bewußt von den Vorschriften der Reichsverfassung abwichen, da die Reichsverfassung ihnen für die Gestaltung ihres Budgetrechts volle Freiheit gelassen hat. Das Reich hat den Ländern nur eine einzige Beschränkung hinsichtlich ihrer Verfassungsautonomie auferlegt, die des Art. 17 RV.; danach muß u. a. jedes Land eine freistaatliche Verfassung haben. Im übrigen haben die Länder durchaus die Verfassungsautonomie behalten. Die meisten Länder haben gleich dem Deutschen Reich ein Exekutivbudget, d. h. die Initiative für die Aufstellung des Haushaltsentwurfs liegt bei der Regierung. Die budgetrechtlichen Vorschriften zur Begegnung eines übertriebenen parlamentarischen Initiativrechts weichen in den einzelnen Länderverfassungen weit von einander ab. Alle Regelungen von dem Erfordernis der Zustimmung der Regierung oder eines anderen Staatsorgans bis zur völlig unbeschränkten Ausgabeinitiative der Volksvertretung sind vertreten.

Keinerlei Bestimmungen über die Ausgabeinitiative der Volksvertretung enthalten die Verfassungen von Baden, Braunschweig, Hessen, Lübeck, Mecklenburg-Strelitz und Oldenburg. Die Volksvertretungen sind nach diesen Verfassungssystemen unbeschränkt berechtigt, Erhöhungen oder Neueinsetzungen von Ausgabepositionen im Haushaltsentwurf vorzunehmen, und die Landesregierungen haben die Pflicht, sämtliche in den Etat eingesetzten Ausgaben auszunützen, soweit in ihnen nicht lediglich

---

[95]) Helfritz, Jahrbuch d. öff. R. Bd. XIV, S. 303.

eine Ermächtigung zur Ausgabe enthalten ist. In diesen Ländern kann sich das Parlament mit allen von ihm selbst zu seiner Beratung für geeignet erachteten Gegenständen beschäftigen. In Baden, Mecklenburg-Strelitz, Hessen und Oldenburg wird der Haushaltsplan nur vom Landtag festgesetzt. In Braunschweig[96]) liegt die Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben ebenfalls in der Hand des Landtags (Art. 9), der den Haushaltsplan durch Gesetz feststellt. Glaubt jedoch das Staatsministerium, Beschlüsse des Landtags nicht ausführen zu können, so hat es nur das Recht, sie dem Landtag zur erneuten Prüfung zurückzugeben. Bei der erneuten Beschlußfassung, für die eine besondere Mehrheit nicht vorgeschrieben ist, behält es dann sein Bewenden (Art. 39). Auch in Hamburg (§ 63 der Verfassung der Freien und Hansastadt Hamburg) unterliegt die Genehmigung des vom Senat vorzulegenden Haushaltsplans, etwaiger Nachforderungen, sowie sonstiger Einnahmen und Ausgaben der Beschlußfassung der Bürgerschaft. Jedoch ist der Beschluß der Bürgerschaft zu wiederholen, wenn er nicht auf Grund eines Senatsantrages erfolgt oder von einem solchen abweicht. Gegen den Beschluß der Bürgerschaft steht dem Senat das Recht zu, unter Darlegung der Gründe Einspruch zu erheben. Macht er von seinem Einspruchsrecht Gebrauch, so erhält der Beschluß der Bürgerschaft nur Gesetzeskraft, wenn bei der erneuten Abstimmung die Mehrheit sämtlicher Abgeordneten zustimmt. In Lübeck ist die Festsetzung des staatlichen Haushaltsplanes Gegenstand der gemeinschaftlichen Wirksamkeit beider Staatsorgane, des Senats und der Bürgerschaft, mit der Maßgabe, daß den durch besonderen Rat und Bürgerbeschluß bewilligten Einnahmen und Ausgaben die Genehmigung einseitig weder vom Senat noch von der Bürgerschaft versagt werden darf (Art. 44 Ziff. 7 der Lübeckischen Landesverfassung).

In einigen Verfassungen ist für eine Vermehrung der Ausgaben durch die Volksvertretung die Zustimmung der Landesregierung notwendig. § 46 der Verfassung für Anhalt bestimmt: „In den Haushalt können Einnahmen und Ausgaben, die im Entwurf nicht vorgesehen sind, oder Erhöhungen von Einnahme- und Ausgabeposten über die Höhe des vom Staatsministerium vorgeschlagenen Betrages vom Landtag ohne Zustimmung nicht eingesetzt werden. Geschieht dies dennoch, so sind Ansätze nur in der vom Staatsministerium genehmigten Höhe gültig. Aehnliche Bestimmungen haben die Landesverfassungen von Lippe (Art. 48), Mecklenburg-Schwerin (§ 79 Satz 4) und Schaumburg-Lippe (§ 50 Abs. 1 Satz 1) getroffen.

Während in den eben genannten Ländern das Veto der Landesregierung gegen die vom Parlament beschlossene Erhöhung von Ausgabeposten oder Neuaufstellung solcher absolut ist, hat in Bayern, Sachsen, Thüringen und Württemberg die Regierung nur das Recht, über Neueinstellungen oder Erhöhungen von Ausgaben erneute Beratung vom Parlament zu verlangen. Nach § 81 der Bayrischen und § 49 der Württembergischen Verfassung sind Beschlüsse des Landtags, die eine Erhöhung der Ausgaben des Haushaltsplanes oder die Ein-

[96]) Die Verfassungen sind zitiert nach Ruthenberg Otto, Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder, Berlin 1926.

stellung neuer Ausgaben bewirken, auf Verlangen des Gesamtministeriums bezw. des Staatsministeriums erneut zu beraten. Um eine voreilige Beschlußfassung seitens des Parlaments zu verhindern, ist ferner bestimmt, daß die Beratung ohne Zustimmung des Gesamtministeriums bezw. des Staatsministeriums nicht vor Ablauf von 14 Tagen stattfinden darf. Der erste Beschluß bleibt wirksam, wenn er bei der erneuten Beratung von mindestens Zweidrittel der anwesenden Mitglieder bestätigt wird. Dem Staatsministerium liegt hier die verfassungsmäßige Pflicht ob, dem allzu vorschnellen Bewilligen von Forderungen einzelner Interessengruppen im Parlament eine Schranke zu setzen.[97]) In Sachsen bleibt der erste Beschluß des Landtags bereits in Kraft, wenn der wiederholte Beschluß von der Mehrheit des Landtags bestätigt wird (§ 43 d. Verf.), in Thüringen erst dann, wenn er bei der erneuten Beratung von der Mehrheit der **gesetzlichen Zahl** der Abgeordneten bestätigt wird (§ 56 der Verfassung des Landes Thüringen).

Endlich seien noch die Verfassungen von Preußen und Bremen erwähnt, die in grundsätzlicher Uebereinstimmung mit der Reichsverfassung ein drittes Staatsorgan geschaffen haben, das seine Zustimmung für die in Frage kommenden, jedoch von der Regierung nicht bewilligten Erhöhungen oder Neueinstellungen im Haushaltsplan erteilen muß. In Bremen wird der Haushaltsplan durch Beschluß der Bürgerschaft festgestellt. Die Aufstellung des der Bürgerschaft vorzulegenden Etatentwurfs obliegt der zur Wahrung der Finanzkraft des Staates berufenen Finanzdeputation. Ohne Zustimmung der Finanzdeputation kann die Bürgerschaft im Entwurf des Haushaltsplans Ausgaben weder erhöhen noch neu einsetzen (Art. 62, 63 der Verf. der Freien Hansestadt Bremen).

Die preußische Verfassungsurkunde hat in Art. 42 Abs. 4 eine die parlamentarische Budgetinitiative einschränkende Vorschrift geschaffen. Nach dieser Bestimmung hat der Staatsrat in Bezug auf das Budgetrecht eine stärkere Stellung als gewöhnlich. Es bedarf der ausdrücklichen Zustimmung des Staatsrats, wenn der Landtag im Etatgesetz Ausgaben beschließen will, die über den vom Staatsministerium vorgeschlagenen oder bewilligten Betrag hinausgehen. Diese Befugnis erklärt sich aus der Entstehungsgeschichte des Staatsrats, den § 6 des Entwurfes sich als einen Finanzrat dachte. Die Zustimmung des Staatsrats ist eine Bedingung für die tatsächliche Wirksamheit des Landtagsbeschlusses.[98]) Da es sich hier um das Erfordernis einer positiven Zustimmungserklärung handelt, genügt es nicht für das Zustandekommen eines staatsrechtlich gültigen Landtagsbeschlusses, wenn der Staatsrat einen solchen Ausgabebeschluß des Landtags stillschweigend erfolgen läßt, ohne Einspruch zu erheben.[99]) Diese Erklärung, für die eine Frist in der Verfassung nicht vorgeschrieben ist, kann in einer Erteilung oder Versagung der Zustimmung bestehen. Solange der Staatsrat Stillschweigen bewahrt, kann ein solcher Ausgabenbeschluß keine staatsrechtliche Wirksamkeit erlangen. Allerdings ist diese Zustimmung nur dann erforderlich, wenn der Landtag entgegen dem Willen des Staatsministeriums eine Ver-

[97]) Vergl. Koellreutter, Arch. f. d. öff. R. Bd. 39, S. 445.
[98]) Waldecker, Preuß. Verf. Art. 42 Anm. 8.
[99]) Giese-Volkmann, Pr. V. Art. 42, Anm. 13.

mehrung von Ausgaben beschließt.[100]) Unter Beschlüssen des Landtags über Ausgaben sind diejenigen zu verstehen, „die das Staatsministerium den Finanzminister oder ein anderes staatliches Organ ermächtigen oder verpflichten, Ausgaben für Rechnung der Staatskasse zu leisten".[101]) In der Regel werden solche Beschlüsse bei der Beratung des Haushaltsplanes gefaßt, der gemäß Art. 63, Abs. 2 Pr. V. eine Veranschlagung aller Einnahmen und Ausgaben des Staates für jedes Rechnungsjahr enthält und vor dessen Beginn in der Form des Gesetzes festgestellt werden muß. Jedoch ist zu beachten, daß der Landtag nach Art. 66 Pr. V. auch außerhalb des Etats Ausgaben beschließen kann, um Staatsmittel zur Erfüllung bestimmter Einzelzwecke zur Verfügung zu stellen.

Die Bestimmung des Art. 42 Abs. 4 Pr. V. hat vor ihrem Vorbild Art. 85 Abs. 4 RV. das voraus, daß sie die Wirksamkeit der Zustimmung des Staatsrats und dessen Befugnisse verhältnismäßig klar umgrenzt, sodaß dadurch ein großer Teil der durch die Fassung des Art. 85 Abs. 4 RV. bedingten Streitfragen von vornherein hinfällig ist. Hier hat der Gesetzgeber positiv ausgesprochen, daß zu einseitigen Ausgabemehrungen des Landtags die Zustimmung des Staatsrats erforderlich ist. Dadurch ist klargestellt, „daß unbedingt eine einseitige Ausgabenerhöhung durch den Landtag unzulässig ist".[102]) Eine dem Art. 85 Abs. 5 RV. entsprechende Verfassungsvorschrift erübrigt sich deshalb in Preußen. Es muß allerdings zugestanden werden, daß Art. 42 Abs. 4 in der Staatspraxis niemals die Bedeutung erlangen wird, die von seinen Schöpfern gewollt war. Das parlamentarische Regierungssystem bietet keinen Raum für ernste Konflikte zwischen Exekutive und Volksvertretung. Das Staatsministerium wird in der Mehrzahl von Fällen den Wünschen des Landtags nachkommen, da der Landtag nicht gehindert ist, ihm durch Entziehung des Vertrauens den Boden für jede weitere Regierungstätigkeit zu entziehen und die Bildung eines Ministeriums herbeizuführen, das seiner Bewilligungsfreudigkeit entspricht.[103]) Der Landtag kann zwar durch das in Art. 14 Pr. V. dem genannten Dreipräsidentenkollegium zugesprochene Auflösungsrecht ausgeschaltet werden. Die Auflösung auf Grund dieser Bestimmung ist aber bisher nicht praktisch geworden. Sie wird nur selten von den maßgebenden Organen, die in der Regel selbst politisch gebunden sind, in Erwägung gezogen werden und auch nur dann, wenn von ihr mit Bestimmtheit eine Aenderung der politischen Kräfteverhältnisse im Landtag zu erwarten ist.

Wenn es bisher nicht zu Konflikten zwischen dem Staatsrat und dem Preußischen Landtag gekommen ist, so spricht das durchaus nicht dafür, daß die Verfassungsbestimmung des Art. 42 Abs. 4 eine wirksame

---

100) Aus der Formulierung „beschließen will" in Art. 42, Abs. 4 Satz 1, Pr. V., ist in der Literatur Streit darüber entstanden, ob der Staatsrat Stellung nehmen müsse, bevor der Landtag einen endgültigen Beschluß gefaßt hat. Die Frage ist mit Braun, Arch. f. öff. R. Bd. 6, NF. S. 81 ff. dahin zu entscheiden, daß der Landtag nicht nochmals einen Beschluß zu fassen hat, nachdem der Staatsrat seine Erklärung abgegeben hat; anderer Meinung Giese-Volkmann, Pr. V. Art. 42, Am. 14.

101) Vergl. Giese-Volkmann, Anm. 14, Art. 42.

102) **Waldecker** a. a. O.

103) **Hatschek**, Staatsrecht, S. 803.

Schranke für eine übertriebene parlamentarische Ausgabeinitiative enthält. Die Finanzhoheit der Länder ist durch die Weimarer Reichsverfassung stark eingeengt, sodaß sich der Schwerpunkt der politischen Kämpfe auf dem Gebiete der Finanzen von den Ländern zum Reich hin verschoben hat. Aus diesem Grunde sind in Preußen Ausgabebewilligungsbeschlüsse, die rein parteipolitische oder agitationspolitische Motive zur Grundlage haben, viel seltener als im Reich. Ueberblickt man die Befugnisse des Staatsrats gegenüber der Ausgabeinitiative des Landtags, so gelangt man zu dem Ergebnis, daß sein entscheidendes Eingreifen auf den Konfliktsfall zwischen Landtag und der von diesem politisch abhängigen Regierung beschränkt ist.

§ 6.

Beschränkungen der parlamentarischen Ausgabebewilligung

Das Ausgabebewilligungsrecht des Reichstags der Weimarer Verfassung hat in erster Linie durch die nach der Reichsverfassung dem Reichsrat zustehenden Befugnisse eine Einschränkung erfahren. Der Reichsrat stellt sich zwar seiner Organstelleung nach als ein oberstes und unmittelbares Reichsorgan dar; er ist aber nicht ein Staatenhaus neben dem Volkshaus, wie es ursprünglich beabsichtigt war,[104]) sondern nur ein Organ zur Wahrung der Interessen der Einzelstaaten bei der Gesetzgebung und Verwaltung im Deutschen Reich. Es wäre verfehlt, den Reichsrat als Rechtsnachfolger des Bundesrats zu bezeichnen. Aeußerlich dem Bundesrat der Bismarck'schen Verfassung sehr ähnlich, unterscheidet sich der Reichsrat innerlich sehr wesentlich von ihm, insbesondere dadurch, daß er nicht Repräsentant des Trägers der Reichsgewalt ist, mithin nicht das höchste Reichsorgan darstellt. Die rein äußerliche Beziehung des Reichsrats zum Bundesrat zeigt sich darin, daß der Reichsrat ähnlich wie der Bundesrat der Bismarck'schen Reichsverfassung eine „ständige Delegiertenkonferenz sämtlicher Landesregierungen"[105]) ist und den föderalistischen Gedanken auch in die neue Verfassung bringt. In seiner staatsrechtlichen Stellung steht der Reichsrat an Macht und Zuständigkeit hinter dem Bundesrat weit zurück. Er hat im Verhältnis zum Bundesrat nur einen ganz geringen Einfluß auf die Leitung des Reiches und ist auch an der Gesetzgebung und Verwaltung nicht mehr in dem Maße beteiligt wie der Bundesrat. Immerhin sind die verfassungsmäßigen Aufgaben und die politische Wirksamkeit des Reichsrats für das Staatsleben von erheblicher Bedeutung. Hiernach bleibt die Frage offen, was dem Reichsrat, der wegen seines föderalistischen Charakters sich nicht in Einklang mit den organisatorischen Grundgedanken der Reichsverfassung bringen läßt, und der als Organ im Rahmen einer demokratischen Verfassung als überflüssig erscheint, die Daseinsberechtigung verleiht. Da das Volk ja bereits im Reichstag einen vollwertigen Repräsentanten besitzt, bestand keine Notwendigkeit, neben der Vertretung des ganzen Volkes noch eine solche des landschaftlich gegliederten Volkes einzufügen. Als föderalistisches Organ war aber der Reichsrat

[104]) Vergl. Triepel, Quellensamml. S. 12, § 32 des Entwurfs einer Verf. des Deutschen Reichs (Entwurf II) vom 20. Januar 1919.
[105]) Anschütz, Reichsverf. S. 198.

eine politische Notwendigkeit. Einzelstaatliches Bewußtsein und geschichtliche Erinnerungen waren trotz Revolution und großer Not wach geblieben und haben gerade durch die innen- und außenpolitische Lage jener Zeit eine Stärkung erfahren. Politisch gesehen, ist also der Reichsrat ein Vertretungskörper der Länder, in dem sich die föderalistischen Einflüsse der Einzelstaaten sammeln.

Wie schon bemerkt, liegt eine der wichtigsten Funktionen des Reichsrats auf dem Gebiet der Gesetzgebung. Uns interessiert hier vor allem die staatsrechtliche Stellung des Reichsrats beim Haushaltsgesetz. Dieses Haushaltsgesetz stellt sich nach der herrschenden Lehre als ein Gesetz im formellen Sinne dar, und die Beteiligung des Reichsrats am Zustandekommen des Etatgesetzes ist zunächst die gleiche wie bei allen anderen Gesetzen. Dem Reichsrat steht nach Art. 74 RV. zu, gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze innerhalb zweier Wochen Einspruch einzulegen. Macht der Reichsrat von dem ihm verfassungsmäßig eingeräumten Einspruchsrecht Gebrauch, so hat die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes zu unterbleiben. Der Einspruch bewirkt, daß das angefochtene Gesetz an den Reichstag zurückgelangt, und dieser muß, wenn er sich nicht der Auffassung des Reichsrats anschließt, oder das Gesetz ganz fallen läßt, seinen Beschluß mit ⅔-Mehrheit wiederholen. Insoweit ist die Bezeichnung des Reichsrats als Faktor, der die Tätigkeit der Reichsregierung teils helfend, teils hemmend begleitet, zutreffend. Die juristische Konstruktion des Einspruchsrechts ist in der Staatsrechtslehre bestritten. Unstreitbar steht dem Reichsrat der Einspruch gegen jedes Gesetz ohne Rücksicht auf seinen Inhalt zu, „gegen alles, was in Form eines Gesetzes beschlossen wird",[106]) also auch gegen das Haushaltsgesetz. Keineswegs ist der Einspruch ein absolutes Veto, da er allein den angefochtenen Gesetzesbeschluß nicht zum Scheitern bringt; er ist aber auch nicht ein bloß aufschiebendes Veto, da der durch den Einspruch gehemmte Reichstagsbeschluß nicht ohne weiteres dadurch Gesetzeskraft gewinnt, daß er mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit wiederholt wird.[107]) In diesem Falle stellt die Reichsverfassung zwei Wege zur Verfügung. Die Entscheidung über das Schicksal des Gesetzes geht dann auf andere Gewalten über. Der Reichspräsident hat die Wahl, das Gesetz binnen drei Monaten in der vom Reichstag beschlossenen Fassung zu verkünden oder über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit einen Volksentscheid herbeizuführen. Ein solcher Fall hat sich in der bisherigen Staatspraxis noch nicht ereignet, obwohl der Reichspräsident schon verschiedene Male die Möglichkeit gehabt hatte, die ihm von der Verfassung übertragenen Mittel anzuwenden. Zweimal hat der Reichstag beim Haushaltsplan der Jahre 1921 und 1922 die Beanstandung verschiedener Titel von Seiten des Reichsrats mit Zweidrittelmehrheit verworfen[108]) und ist in seiner Ansicht nicht revidiert worden, obwohl nach der Reichsverfassung in einem solchen Falle die Möglichkeit einer

---

106) Triepel, i. Arch. öff. R. S. 513.

107) Anschütz RV., Art. 74, Anm. 1 bezeichnet die staatsrechtliche Wirkung des Einspruchs als „devolutives Veto".

108) Vergl. Mende, J. W. 1925, S. 2420. Ferner Poetzsch, Jahrb. f. öff. R. Bd. XIII, S. 221, Gesetz über die Erstattung von Rechtsanwaltsgebühren in Armensachen.

Entscheidung des gesamten Volkes oder dessen Repräsentanten, nämlich des Reichspräsidenten, geregelt ist. Dagegen hat sich auch der Reichsrat in verschiedenen Fällen durchzusetzen gewußt. So sind z. B. das Finanzausgleichsgesetz vom 23. 6. 1923 und das Gesetz über die Feststellung des Reichshaushaltsplanes für das Jahr 1923 im Sinne des Reichsrats vom Reichstag beschlossen worden.[109]) Jedoch überwiegen in der Staatspraxis die Fälle, in denen der Auffassung des Reichsrats seitens des Reichstags nicht Gehör geschenkt worden ist. Die Antwort auf die Frage, warum der Reichspräsident sich bisher niemals für einen Volksentscheid entschieden hat, um einen Einspruch des Reichsrats oder einen mit Zweidrittelmehrheit gefaßten Reichstagsbeschluß zu überwinden, liegt auf finanzpolitischem Gebiete. Da das Haushaltsgesetz, wenn innerhalb der vorgeschriebenen Frist, erst immer nur kurz vor Beginn des Rechnungsjahres zustande kommt, würde der Einspruch des Reichsrats, auch wenn er nun wegen eines bestimmten Einnahme- oder Ausgabepostens im Etatentwurf erfolgte, das Zustandekommen des ganzen Gesetzes hindern, oder doch für einige Zeit hinausschieben. Gerade beim Haushaltsgesetz muß aber im Interesse einer gesunden und geordneten Finanzwirtschaft jeder hemmende Einfluß vermieden werden. Schließlich war die politische Geltung der einzelnen Länder und die Kostenfrage ein Grund dafür, nicht zu diesem letzten Mittel zu greifen, wird man sich doch in den meisten Fällen scheuen, den großen Apparat der Volksabstimmung in Bewegung zu setzen. Es sei hier an die Worte des Reichsministers Preuß[110]) im Verfassungsausschuß erinnert, nach dessen Ansicht ein Referendum über reine Finanz- und Etatfragen nicht recht angebracht ist und zwar einerseits mit Rücksicht auf den Gegenstand, andererseits mit Rücksicht auf den Aufwand, den eine Volksabstimmung erfordert, der in der Regel außer Verhältnis zu dem Streitpunkt stehen wird. Im übrigen wird der Reichspräsident im parlamentarischen Regierungssystem keine Reichsregierung finden, die die Verantwortung dafür übernimmt, daß der in entschiedener Form vom Reichstag ausgesprochene Wille unbeachtet bleibt.

Hinsichtlich der Bestimmung über die Erhöhung oder Neueinsetzung von Ausgaben im Haushaltsgesetz hat der Reichsrat jedoch ein über seine sonstigen Kompetenzen hinausgehendes Recht. Dieser Sonderfall der Einflußnahme des Reichsrats in der Gesetzgebung ist in Art. 85. Abs. 4 und 5 RV. geregelt. Dort ist bestimmt:

„Der Reichstag kann im Entwurfe des Haushaltsplans ohne Zustimmung des Reichsrats Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen.

Die Zustimmung des Reichsrats kann gemäß den Vorschriften des Art. 74 ersetzt werden."

Der Fall, den Art. 85 Abs. 4 und 5 RV. für Anträge des Reichstages auf Neueinsetzungen von Ausgabepositionen in den Entwurf des Etatgesetzes oder auf Erhöhung der von der Regierung in den Haushaltsplan eingesetzten Positionen bestimmt, unterscheidet sich erheblich von dem, wo der Reichsrat gegen ein beschlossenes Gesetz Einspruch erhebt. Zur Gültigkeit des Haushaltsplans ist in diesem Falle die Zustimmung des Reichsrats notwendig. Während sonst die Abänderungen,

[109]) Vergl. Poetzsch a. a. O. S. 218.
[110]) Protokolle, S. 170.

die der Reichstag vornimmt, Geltung erhalten, wenn der Reichsrat nicht ausdrücklich Einspruch erhebt, gilt hier die „staatsrechtliche Singularität",[111]) daß für Beschlüsse des Reichstags, die Ausgaben erhöhen oder neu einsetzen, die Zustimmung des Reichsrats erforderlich ist. Sie bezweckt die Belastung des Reichs mit neuen ihm bisher nicht obliegenden Ausgabeverpflichtungen zu erschweren.[112]) Hier zeigt sich ein Moment der erhöhten Einflußnahme des Reichsrats, indem er die dem Reichstag bei der sonstigen Gesetzgebung gegebenen Rechte erheblich beschränkt. Mit Bestimmtheit kann von dieser Sonderbestimmung nicht behauptet werden, daß von Anfang an den Schöpfern der Weimarer Verfassung der Gedanke vorgeschwebt hat, beim Haushaltsgesetz die freie Entschließungsmöglichkeit des Reichstags im Interesse sparsamer Budgetierung in höherem Maße einzuschränken als bei anderen Gesetzen. Der am 20. 1. 1919 veröffentlichte Entwurf von Preuß enthielt keine Bestimmungen über Budgetrecht; lediglich ein Hinweis auf einen besonderen Abschnitt des Verfassungsentwurfs über die Reichsfinanzen ist vorbehalten. Es müssen jedoch, wie aus den Worten des Vertreters des Reichsfinanzministeriums im Verfassungsausschuß hervorgeht, eingehende Beratungen und Vorbereitungen im Gange gewesen sein. Geh. Rat Saemisch erklärte zu Art. 82 Abs. 4 des Regierungsentwurfs:[113]) „Die Bestimmung des Art. 82 Abs. 4 ist ein Residuum aus dem ersten Entwurf. Damals war ein Staatenhaus in der Form eines Parlaments vorgesehen, und man überlegte sich, ob man diesem Parlament auch das Recht geben sollte, über die einzelnen Positionen des Etats zu beschließen, wie es im Reichstage geschieht. Man kam zu dem Ergebnis, es sei nicht zweckmäßig eine doppelte Etatberatung bis ins Einzelne in den zwei Kammern zuzulassen, und wollte nur gestatten, daß das Staatenhaus den Etat im ganzen annimt, oder ablehnt. Nur in dem Falle, daß der Reichstag eine Erhöhung von Etatpositionen einstellt, wollte man dem Staatenhaus die Möglichkeit geben, über diese Positionen besonders Beschluß zu fassen. Für den Fall der Ablehnung im Staatenhaus wollte man nicht das umständliche Verfahren Platz greifen lassen, wie es sonst bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Staatenhaus stattfinden sollte, sondern dem Beschluß des Staatenhauses endgültige Bedeutung beilegen." Im Verfassungsausschuß beabsichtigte man zwar, dem Postulat, das Bewilligen von Ausgaben gegen den Willen der Reichsregierung möglichst zu erschweren, Rechnung zu tragen, glaubte aber, eine endgültige Entscheidung nicht in der Hand des Reichsrats legen zu können, da es unbedingt ein Mittel geben müsse, den abweichenden Willen des Reichsrats zu brechen.[114]) Der Reichsrat dürfe nicht besser gestellt sein, wie wenn der Reichstag die Erhöhung oder Neueinsetzung einer Ausgabeposition in Form eines gewöhnlichen Initiativgesetzes beschließen würde; hier hat der Reichsrat auch nur das Einspruchsrecht, das mit Zweidrittelmehrheit vom Reichstag zurückgewiesen werden kann.

---

[111]) Anschütz RV. Anm. 8 zu Art. 85.

[112]) Dem Recht des Parlaments, im Sparsamkeitsinteresse Ausgabeposten im Entwurf zu streichen oder zu verringern, ist im geltenden Verfassungsrecht keine Schranke gezogen.

[113]) Protokolle, S. 163/164.

[114]) Protokolle, S. 170.

Wann eine Ausgabeerhöhung oder Neueinsetzung eines Ausgabepostens im Etat vorliegt, für die die Zustimmung des Reichsrats erforderlich ist, ergibt sich aus einer Gegenüberstellung des von der Regierung vorgelegten Entwurfs des Haushaltsgesetzes mit der vom Reichstag beschlossenen Fassung. Die Regierung wird in der Regel zu verschiedenen Teilen des Haushaltsplanes die Stellungnahme des Haushaltsausschusses und des Plenums des Reichstages abwarten; sie wird den Entwurf des Haushaltsplans in entsprechender Weise, wenn sie dessen Beanstandungen durch den Reichstag für gerechtfertigt hält, abändern. Dieser im Laufe der Verhandlungen mit Zustimmung der Regierung geänderte Entwurf des Etatgesetzes erfordert hinsichtlich der erhöhten oder neu eingesetzten Ausgabeposten noch nicht die in Art. 85 Abs. 4 RV. vorgeschriebene Sonderbehandlung. Die Regierung macht sich dann die vom Reichstag gewünschten Erhöhungen oder Neueinsetzungen von Ausgaben in dem vom Parlament festzustellenden Haushaltsplan zu eigen. Der Sinn und Zweck des Art. 85 Abs. 4 RV. ist, daß Ausgabemehrungen des Reichstags gegen den Willen der Regierung erschwert werden. Diese Bestimmung greift mithin nur Platz, falls eine Einigung zwischen diesen beiden Organen nicht erzielt wird.[115] Wenn es also dem Reichstag gelingt, die Regierung zur Aufnahme seiner Ausgabeanträge in den Haushaltsplan in Form von Etatergänzungen zu bestimmen, macht er die Anwendung des Art. 85 Abs. 4 RV. illusorisch, und dem Reichsrat bleibt dann nur noch das Einspruchsrecht gegen das Haushaltsgesetz als Ganzes nach Art. 74 RV. übrig.

Was ist nun unter Zustimmung im rechtstechnischen Sinne zu verstehen? Zum Verständnis dieses Begriffes wird die Terminologie des Zivilrechts heranzuziehen sein. Dort bedeutet Zustimmung die Erklärung des Einverständnisses mit der rechtlich bedeutsamen Handlung eines Dritten und zwar wird die vorherige Zustimmung als Einwilligung und die nachträgliche Zustimmung als Genehmigung bezeichnet. Welche Art der Zustimmung in Art. 85 Abs. 4 RV. gemeint ist, erhellt, da weder Entstehungsgeschichte noch Verfassung hierüber Anhaltspunkte geben, die Betrachtung der Organstellung des Reichstags. Vertritt man die Auffassung, daß im Gegensatz zur nachträglichen Zustimmung das vorher zu erklärende Einverständnis des Reichsrats erforderlich ist,[116] so wird der Reichstag, wenn er sich für die Erhöhung oder Neueinsetzung eines Ausgabepostens im Etat entschlossen hat, hierüber die Stellungnahme des Reichsrats abzuwarten haben, während die anderen Budgetberatungen ihren Fortgang nehmen. Ganz abgesehen davon, daß das Zustandekommen des Haushaltsgesetzes, das von dem Grundsatz der Einheit und Unteilbarkeit beherrscht wird, eine erhebliche Verzögerung erlitte, würde dieses Verfahren einen schweren Eingriff in die Legislative der Volksvertretung bedeuten, da nach neuem Verfassungsrecht der Reichstag nicht irgend einem anderen Staatsorgan gegenüber beschränkend wirkt, sondern an die erste Stelle der obersten Reichsorgane gerückt ist und Repräsentant des Trägers der Reichsgewalt geworden

[115]) Erheblich klarer als sein Vorbild im Reiche ist Art. 42 Abs. 4 der Pr. V. gefaßt. Hier ist die Möglichkeit vorgesehen, „daß die Regierung die Ausgabenerhöhung annimmt". (Vergl. Waldecker, Pr. V. z. Art. 42 Anm. 8.)

[116]) So Waldecker, zum Budgetrecht der neuen Reichsverf. S. 28.

ist. Dem Reichstag wäre auf diese Weise überhaupt die Möglichkeit genommen, über einen solchen Antrag Beschluß zu fassen. Es widerspricht dem Grundgedanken der deutschen Staatsordnung, daß der Reichstag vor der Beschlußfassung einer Ausgabenmehrung die Zustimmung des Reichsrats einholt. Die Sanktion, die die oberste der im Gesetzgebungsverfahren erfolgenden Willensäußerungen ist,[117]) stände dann nicht mehr im Mittelpunkt dieses Verfahrens. Der Reichsrat würde bei der Feststellung des Haushaltsgesetzes dem Reichstag übergeordnet sein. Dem Reichstag als der Vertretung des Reichsvolkes, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, gebührt die gesamte Gesetzgebung. Eine Uebertragung dieser Funktion auf ein Organ, das nach der Verfassung dem Reichstag an Macht nicht entfernt gleichkommt, bedeutet eine Machtverschiebung, die mit der staatsrechtlichen Stellung des Reichstags in der Weimarer Verfassung nicht vereinbar ist; denn in der parlamentarischen Republik ist neben dem souveränen Volk für einen anderen Gewaltenträger als Gesetzgeber kein Raum mehr. Daraus ergibt sich, daß hier unter Zustimmung die Genehmigung gemeint ist. In diesem Falle setzt der Reichstag auch bei Erhöhung oder Neueinsetzung eines Ausgabepostens seine Beratungen fort, bis der gesamte Haushaltsplan erledigt ist;[118]) dieser wird dann im ganzen mit allen vom Regierungsentwurf abweichenden Aenderungen dem Reichsrat zur Beschlußfassung vorgelegt.

Ein weitere Frage ist, in welcher Form die Zustimmung des Reichsrats erteilt werden muß, ob sie eine ausdrückliche sein muß,[119]) oder ob sie auch stillschweigend erfolgen kann. Für den Reichstagsbeschluß bedeutet sie, daß er nur dann wirksam ist, wenn der Reichsrat zu ihm positiv Stellung genommen hat, während ein bloßes Abwarten des Reichsrats unstatthaft ist. Im Falle der stillschweigenden Zustimmung erhebt der Reichsrat keinen Widerspruch gegen die Erhöhung oder Neueinsetzung eines Ausgabepostens, sondern läßt die 14tägige Einspruchsfrist des Art. 74 RV. ungenutzt verstreichen. Fassung und Sinn des Art. 85 Abs. 4 RV. bringen zum Ausdruck, daß positive Zustimmung zur Wirksamkeit der Ausgabenmehrung im Budget erforderlich ist, im Gegensatz zur Nichterhebung des Einspruchs bei der gewöhnlichen Gesetzgebung. Und zwar folgt dies schon daraus, daß die Verfassung anders als beim Einspruch nichts darüber bestimmt, an welche Frist das Zustimmungsrecht des Reichsrats gebunden ist. Es ist demnach mit der herrschenden Ansicht daran festzuhalten, daß der Reichsrat einer Ausgabenerhöhung oder -neueinsetzung ausdrücklich zustimmen muß.[120])

Wenn auch die Gewährung oder Versagung der Zustimmung nach Art. 85 Abs. 4 RV. mangels einer Verfassungsbestimmung im Ermessen des Reichsrats steht und an keine Frist gebunden ist, so ver-

---

117) Anschütz RV. zu Art. 69 Anm. 6.

118) Im Ergebnis übereinstimmend Braun: Die Ausgabeinitiative S. 66; auch Waldecker a. a. O. S. 28 kommt zu diesem Ergebnis, obwohl er davon ausgeht, daß unter Zustimmung das vorher zu erklärende Einverständnis zu verstehen sei.

119) So Triepel, Arch. f. öff. R. Bd. 39, S. 511.

120) Anderer Meinung nur noch G. Zoephel, RV. Art. 85, Anm. 2. Berlin 1920.

pflichtet das Sonderrecht des betreffenden Verfassungsartikels, das dem Reichsrat eine über seine sonstige Stellung hinausragende Position verleiht, zu einer positiven Erklärung. Der Reichstag kann, ehe der Beschluß des Reichsrats nicht erfolgt und an ihn zurückgelangt ist, die Zustimmung des Reichsrats nicht dadurch ersetzen, daß er, ohne den Beschluß des Reichsrats abzuwarten, erneut Stellung nimmt.[121]) Ebensowenig kann der Reichstag nach Ablauf einer bestimmten Frist das Schweigen des Reichsrats als Zustimmung auffassen und das Gesetz sanktionieren. Nur der Beginn des neuen Rechnungsjahres schließt die Wartefrist ab. Doch gilt dann das Schweigen des Reichsrats nicht als Zustimmung, sondern als Ablehnung. Der Reichsrat muß also Stellung nehmen, muß seine Zustimmung oder Ablehnung erklärt haben. Hieraus folgt nicht nur, daß der Reichstag nicht wie gewöhnlich einfach die Aenderung beschließen oder den Einspruch des Reichsrats abwarten kann, sondern auch die tatsächliche Pflicht des Reichsrats, eine förmliche Erklärung zum Reistagsbeschluß abzugeben. Wenn der Reichsrat die Verhandlung über solche Erhöhungen oder Neueinsetzungen absichtlich in die Länge zieht, — Heckel[122]) billigt dem Reichsrat eine Frist von etwa 1 Monat seit der Schlußabstimmung im Reichstag zu — oder überhaupt nicht Stellung nimmt, handelt er der Verfassung zuwider. Dann läßt es sich rechtfertigen, daß auch ohne ausdrückliche Erklärung des Reichsrats der Reichstag, indem er die von ihm vorgenommene Ausgabemehrung als vom Reichsrat abgelehnt betrachtet, durch Wiederholung des Beschlusses, der allerdings jetzt eine Zweidrittelmehrheit aufweisen muß, die Erhöhungen endgültig festsetzen kann. Die Zustimmung des Reichsrats zur Erhöhung oder Neueinsetzung von Ausgaben ist mithin die Bedingung des Wirksamwerdens des Ausgabeinitiativbeschlusses des Reichstags. In diesem Ergebnis liegt die Anerkennung einer Sonderstellung des Reichsrats bei der Gesetzgebung. Es entspricht auch dem Gedanken, der Bewilligungsfreudigkeit des Parlaments einen Riegel vorzuschieben, um dadurch zugleich den Ländern für ihre zum größten Teil eingebüßte Finanzhoheit einen Einfluß auf den Etat des Reiches einzuräumen. Die Sonderstellung des Reichsrats zeigt sich weiter bei der Rechnungslegung, die der Reichsfinanzminister im folgenden Rechnungsjahr über die Verwendung aller Reichseinnahmen vorzunehmen verpflichtet ist. Da nach Art. 86 RV. die Entlastung der Reichsregierung durch Beschluß des Reichstags und des Reichsrats erfolgt, steht der Reichsrat dem Reichstag hier als gleichberechtigter Faktor gegenüber.

Wenn der Reichsrat einzelnen Erhöhungen oder Neueinsetzungen nicht zustimmt, so wird dadurch das übrige Etatgesetz nicht berührt. Lediglich die angegebenen Posten bleiben in der Schwebe und unterliegen einer Sonderbehandlung. Die Zustimmung des Reichsrats kann im Weigerungsfalle mit den gleichen Mitteln ersetzt werden, wie ein Einspruch beseitigt werden kann, nämlich durch Volksentscheid oder durch Entscheidung des Reichspräsidenten. Voraussetzung ist jedoch, daß die Aenderung im Haushaltsplan eine Zweidrittelmehrheit im Reichstag

[121]) Poetzsch-Heffter, RV. Art. 85 Anm. 7; a. M. Braun, Arch. f. öff. R. Bd. 6, N. F. S. 68.

[122]) Arch. f. öff. R. Bd. 12 n. F. S. 455; dagegen die herrschende Meinung, Giese RV., S. 251 und Stier-Somlo, Staatsrecht I, S. 532.

gefunden hat.[123]) Das Spezialverfahren des Art. 85 Abs. 4 und 5 RV. unterwirft im Gegensatz zum Einspruch des Art. 74 nur die einzelnen Abänderungen, nicht das ganze Haushaltsgesetz einer erneuten Beratung. Das Haushaltsgesetz wird daher, wenn bis zum Ablauf des Rechnungsjahres ein wirksamer Bestätigungsbeschluß des Reichstags (Art. 85 Abs. 5 RV.) oder eine Einigung zwischen Reichstag und Reichsrat nicht erzielt worden ist, ohne die beanstandete Ausgabemehrung publiziert. Dieses Verfahren ist auch in der Staatspraxis stets befolgt worden.[124]) Bei der Auseinandersetzung zwischen Reichsrat und Reichstag, die lediglich um die Erhöhung oder Neueinsetzung der angegriffenen Positionen geht, muß die Zweidrittelmehrheit für jeden einzelnen vom Reichsrat abgelehnten Ausgabeposten besonders festgestellt werden; denn seine Ablehnung bezieht sich auf jeden besonders. Für eine Auffassung, wonach die fehlende Zustimmung des Reichsrats zu einzelnen Posten den Lauf des ganzen Haushaltsgesetzes aufhielte und erst durch den Weg des Art. 74 Abs. 3 RV. ersetzt werden müßte, ist angesichts der sich hieraus ergebenden eigenartigen Folgen kein Raum. Es zeigte sich dann, daß der Reichspräsident nach wiederholter inhaltsgleicher Beschlußfassung des Reichstags hier von seinem Wahlrecht, das Gesetz fallen zu lassen oder einen Volksentscheid anzuordnen, tatsächlich keinen Gebrauch machen könnte, da eine Verabschiedung des jährlichen Haushaltsplans zu den Lebensnotwendigkeiten des Staates gehört. Der Reichsrat könnte demnach den Reichspräsidenten zur Herbeiführung eines Volksentscheides zwingen, ein Recht, das in der verfassungsmäßigen Stellung des Reichsrats keineswegs gerechtfertigt ist. Im Hinblick auf die entsprechende Bestimmung des Art. 74 Abs. 3 Satz 2 RV., wo von einer Uebereinstimmung von Reichsrat und Reichstag gesprochen wird, gehört es zur Aufgabe des Reichstags, sich in seiner nochmaligen Beratung der vom Reichsrat beanstandeten Position mit der Auffassung des Reichsrats auch sachlich auseinanderzusetzen. Es ist daher nicht korrekt gehandelt, wenn der Reichstag seinen nochmaligen Beschluß ohne jede Aussprache faßt.[125]) Endlich darf der Reichstag bei seiner wiederholten Beschlußfassung an den beanstandeten Positionen keine Veränderungen vornehmen, weil es sich um eine endgültige Feststellung des ersten in der Schwebe gebliebenen Reichstagsbeschlusses handelt. Kommt aber der Reichstag bei seiner durch das Vorgehen des Reichsrats nach Art. 85 RV. veranlaßten nochmaligen Beratung aus staatspolitischen Erwägungen zu einer abermaligen Erhöhung oder Neueinsetzung eines Ausgabepostens, so wird in einem solchen Falle die Vorlage nochmals dem Reichsrat vorgelegt werden müssen; denn seine Zustimmung oder Nichtzustimmung ist für diese Veränderungen noch nicht erfolgt. Sonst wäre

---

[123]) Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 1923, S. 408; a. A. Giese RV. Art. 85 Anm. 14.

[124]) Vergl. Drucksachen des Reichstages III. Wahlperiode Nr. 2092 und 2233.

[125]) Ohne jede Aussprache bestätigte der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit die im 3. Nachtragsetat für 1931 vom Reichsrat angefochtene Position in der Sitzung vom 26. 1. 1922. (Stenogr. Ber. S. 5577 A.) Vergl. auch die Ausführungen des Abg. v. Kardorff in der Sitzung vom 5. April 1922. (Stenogr. Ber. S. 6865 B.)

nämlich dem Reichsrat das verfassungsmäßige Recht genommen, einer Ausgabenerhöhung nachträglich zuzustimmen.[126])

Eine weitere Beschränkung des parlamentarischen Bewilligungsrechts ergibt sich aus den Bestimmungen, die in der Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 getroffen sind. Ziel und Zweck der Bestimmung des § 17 RHO., wonach in dem Haushaltsplan nur solche Ausgaben aufgenommen werden dürfen, die für die Aufrechterhaltung der Reichsverwaltung oder zur Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des Reichs notwendig sind, ist, auf dem Umweg über eine möglichst sparsame verwaltungsmäßige Aufstellung des Regierungsentwurfs zum Haushaltsplan den Reichstag in seiner Ausgabengebarung zu beschränken. Da „Zuwiderhandlungen gegen diese Vorschrift eine Gesetzesverletzung darstellen", wird die Regierung die einzelnen Ausgaben vor ihrer Einstellung sorgfältig prüfen und „weitergehende Forderungen stets ablehnen" müssen.[127]) Die Bedeutung dieser gesetzlichen Regelung erschöpft sich nicht allein in einer stärkeren Bindung der Reichsregierung, sondern § 17 RHO. zwingt darüber hinaus das Parlament, sich bei der Einstellung von Ausgaben stärkste Zurückhaltung aufzuerlegen. Auch das Parlament hat bei genauer Beobachtung dieser Vorschrift die Pflicht, vorgesehene Maßnahmen, die den Ausgabenetat belasten, dahin zu prüfen, ob die Erfüllung einer einzelnen Aufgabe nicht zurückgestellt oder gar erübrigt werden kann. Andererseits schließt die Bewilligung solcher Ausgaben, die einen längeren Zeitraum als das Rechnungsjahr in Anspruch nehmen, und bei denen die Ausgaben von vornherein sich auf mehrere Haushaltspläne beziehen, z. B. bei Schiffs- und Kanalbauten, für den Reichstag die Pflicht in sich, auch die in Zukunft fällig werdenden Ausgaben für diesen Zweck zu bewilligen.[128]) Freilich gilt das Etatgesetz nur für das Rechnungsjahr; wenn die Exekutive jedoch im Vertrauen auf die im Haushaltsgesetz genehmigte Ausgabepositon derartige langfristige Unternehmungen begonnen hat, so kann der Reichstag es nicht mehr in sein Belieben stellen, die Summen in einem folgenden Rechnungsjahr zu verweigern. Der Reichstag der Bismarck'schen Reichsverfassung hat wiederholt zum Ausdruck gebracht, daß die Bewilligung erster Bauraten für den Reichstag die Pflicht involviere, auch die folgenden Raten zu bewilligen.[129]) Im neuen Staatsrecht hat dieser Grundsatz in § 13 RHO. seine Regelung gefunden. Dort ist bestimmt, daß bei allen einmaligen und allen außerordentlichen Ausgaben, bei denen es sich um die Ausführung einer sich auf mehrere Jahre erstreckenden einheitlichen Aufgabe handelt, der gesamte voraussichtliche Kostenaufwand sowie etwaige Beiträge Dritter bei der erstmaligen Einstellung in den Haushaltsplan angegeben werden sollen.

Diese Bestimmung macht es der Regierung und den gesetzgebenden Körperschaften zur Pflicht, sich über die Höhe derjenigen Ausgaben, deren

---

[126]) Ueber die Möglichkeiten, eine Ausgabenerhöhung oder Neueinsetzung durchzusetzen, ohne daß der Reichsrat sein Recht aus Art. 85 Abs. 4 RV. geltend machen könnte, vergl. Braun, Arch. f. d. öff. R. Bd. 6 N. F. S. 74 ff.

[127]) Schulze-Wagner S. 120.

[128]) Schon im früheren Staatsrecht war dieser Grundsatz anerkannt. Vergl. Laband, Staatsrecht, 4 Bd. S. 555.

[129]) Abg. Richter in der Sitzung vom 11. 12. 1876, Sten. Ber. S. 7037.

Wiederholung in den kommenden Jahren gewiß ist, sofort bei der erstmaligen Einstellung zu vergewissern und unterrichten zu lassen. Hat eine solche Ausgabe einmal die Aufnahme in das Etatgesetz gefunden, so ist der Reichstag grundsätzlich hier ebenso wie jedem anderen bestehenden Rechtssatz gegenüber gebunden und insoweit in seinem Ausgabebewilligungsrecht beschränkt.

Innerhalb der Regierung gehört die verwaltungsmäßige Vorbereitung und Aufstellung des Etats in der Regel zur Aufgabe des Finanzministers. Dieser trägt gemäß § 20 RHO.[130]) die Verantwortung für die Finanzgebarung des Reichs und stellt nach den Einzelvorschlägen der Ministerien den Etat auf, den dann die Regierung als solchen feststellt. „Dabei kann er Anmeldungen, die er nicht für begründet erachtet, nach Benehmen mit den beteiligten Stellen ändern oder fortlassen.[131]) Nur bei Fragen von grundsätzlicher oder sonst erheblicher Bedeutung kann der beteiligte Ressortminister bereits in diesem Vorbereitungsstadium die Entscheidung der Reichsregierung verlangen. Die starke Stellung des Reichsfinanzministers tritt besonders hervor, wenn der aufgestellte Entwurf oder diejenigen Positionen, bei denen es sich um Fragen von grundsätzlicher oder sonst erheblicher Bedeutung handelt, nach § 21 RHO. dem Kabinett zur Beschlußfassung vorgelegt werden. Beschließt dann die „Reichsregierung gegen die Stimme des Reichsministers der Finanzen eine Ausgabe oder einen Vermerk in den Entwurf des Haushaltsplans einzustellen, so steht dem Reichsfinanzminister ein Widerspruchsrecht zu. Die Ausgabe oder der Vermerk darf alsdann in den Haushaltsplan nur aufgenommen werden, wenn dies in erneuter Abstimmung von der Mehrheit sämtlicher Reichsminister beschlossen wird, und der Reichskanzler mit der Mehrheit gestimmt hat." Diese Regelung die der Entwurf der Reichshaushaltsordnung nicht vorgesehen hatte, ist auf Betreiben des Reichstags selbst erfolgt, um die Stellung des Finanzministers in Zeiten finanzieller Not, in denen für eine gesunde und weitschauende Finanzpolitik der Ausgleich des Reichshaushalts durch Ersparnisse in allen Einzeletats unerläßlich ist, in jeder Hinsicht zu stärken. Dadurch wird über die finanziell bedeutendsten Fragen schon vor den eigentlichen Verhandlungen über den Haushalt vorab entschieden.[132]) Die Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. Mai 1924[133]) hat in § 32 das dem Reichsfinanzminister nach den Bestimmungen der Reichshaushaltsordnung zustehende Widerspruchsrecht auf alle Fragen von finanzieller Bedeutung erweitert, in denen die Reichsregierung gegen oder ohne die Stimme des Reichsministers der Finanzen beschlossen hat. Bei der Abstimmung hat die Stimme des Reichsfinanzministers insofern

---

130) RGBl. 2, 1923, S. 17 ff. abgedr. bei Sartorius (1928) S. 483 ff.

131) § 20 Abs. 1 Satz 2 RHO.

132) Die Vorschrift des § 21 und des mit ihm im Zusammenhang stehenden § 128 RHO. steht nach der Auffassung v. Glum (Die staatsrechtliche Stellung ... S. 42 ff.) nicht im Einklang mit der Reichsverfassung. Das ganze System der Weimarer Verfassung werde durch diese Bestimmung umgestürzt, wenn bei einer Meinungsverschiedenheit über eine Frage, die den Geschäftsbereich mehrerer Ressortminister berührt, dem auf seiner Ansicht verharrenden Reichsminister die Berufung an das Kabinett versagt ist, a. M. Schultze-Wagner zu § 21 RHO., S. 131 und Bilfinger, Der Reichssparkommissar, S. 20.

133) Sartorius, S. 841 ff.

besonderes Gewicht, als er bei dem erneuten Ausgabebeschluß allein nur von der Mehrheit sämtlicher vorhandenen nicht etwa der bei der Kabinettsentscheidung anwesenden Reichsminister, zusammen mit dem Reichskanzler jedoch überhaupt nicht überstimmt werden kann. Die von der Reichsregierung beschlossene Vorlage muß fortan von allen Ressorts gemeinsam mit dem Finanzminister vor Reichsrat und Reichstag einheitlich vertreten werden (§ 24 der GO. der Reichsregierung). Abweichende Wünsche der Fachminister dürfen von ihnen nicht mehr geltend gemacht werden. Diese außergewöhnliche Stärkung der Stellung des Reichsfinanzministers gegenüber der Reichsregierung und den anderen Fachministern bei allen finanziell bedeutsamen Fragen, insbesondere bei der Aufstellung des Entwurfs zum Haushaltsplan, wirkt sich naturgemäß der Volksvertretung gegenüber aus und ermöglicht ihm nicht nur eine indirekte Einwirkung auf die Ausgabenbeschlüsse des Reichstags, sondern gestattet ihm auch, im gegebenen Augenblick durch persönliche Stellungnahme seine Auffassung im Interesse einer gesunden Finanzwirtschaft geltend zu machen. In der Regel wird die vom Finanzminister in ihrer Stellungnahme beeinflußte Reichsregierung in ihrer Gesamtheit die Auffassung ihres Kabinettmitgliedes mit allen zu Gebote stehenden Mitteln im Parlament vertreten und sich im Ernstfalle auch nicht scheuen, die Fortführung der Regierungsgeschäfte von der Zustimmung der Volksvertretung zu den erforderlichen Maßnahmen abhängig zu machen.

Im Reiche bestehen noch zwei andere Stellen, der Reichssparkommissar und der Reichsrechnungshof, die dem Grundsatz, daß keine Ausgabe ohne Deckung beschlossen werden dürfe, Geltung verschaffen sollen. Bereits vom Kabinett Cuno ist durch Beschluß vom 27. November 1922, der seinem ganzen Umfang nach vom Reichstag und vom Reichsrat gebilligt worden ist, Reichsminister a. D. Saemisch damit betraut worden, „Vorschläge über Ersparnisse im Haushaltsplan und für eine Verbilligung und Vereinfachung der Verwaltung zu machen".[134]) Obwohl seine Berufung weder durch Gesetz noch durch eine allgemeine Organisationsordnung, sondern lediglich durch ein Ersuchen der Reichsregierung erfolgt ist, ist er seither als sachverständiger Berater der Reichsregierung und der übrigen Reichsorgane in allen mit der Verminderung der Staatsausgaben und der Verbilligung der Verwaltung in Betracht kommenden Angelegenheiten tätig. Der Reichssparkommissar nimmt für die Ausübung seiner Rechte von keiner Seite Weisungen entgegen und ist völlig unabhängig von politischen Bindungen. Zur Durchführung seiner Aufgaben steht dem Sparkommissar ein weitgehendes Informations- und Prüfungsrecht zu, dem auf der anderen Seite die Pflicht sämtlicher Reichsbehörden entspricht, dem Sparkommissar Auskunft zu erteilen und ihn bei der Bearbeitung aller Maßnahmen von organisatorischer und finanzieller Bedeutung, insbesondere bei der Aufstellung des Haushaltsplans, ständig zu beteiligen. Durch die Teilnahme an den Beratungen der Reichsregierung, des Reichstags, des Reichsrats und des Reichswirtschaftsrats wird er mit sachverständigem Rat und objektiver Beurteilung der Dinge namentlich bei beabsichtigten Ausgabe-

[134]) Popitz, Der Reichssparkommissar DJZ. 1927, S. 125 ff.

steigerungen seinen Einfluß geltend machen und auf diese Weise häufig einen Konflikt zwischen Parlament und den übrigen Reichsorganen vermeiden können. Wenn auch der Reichssparkommissar seiner Stellung nach nicht Beauftragter der Reichsregierung ist, so muß doch seine Tätigkeit vom Vertrauen des Kabinetts, inbesondere des Reichsministers der Finanzen getragen sein;[135]) nur dann wird er der Reichsregierung die Arbeit in allen Fragen der Finanzpolitik und der Verwaltungsvereinfachung erleichtern. Daneben ergeben sich, soweit es sich um die Bewilligung der angeforderten Mittel im Etat für die Unterhaltung des Büros des Reichssparkommissars handelt, Beziehungen zum Reichstag, der bisher stets der Beibehaltung der Einrichtung zur Unterstützung der Aufgaben des Parlaments zugestimmt hat.

Aehnlich wie der Reichssparkommissar übt der Rechnungshof des Deutschen Reiches auf Grund der ihm durch die Reichshaushaltsordnung verliehenen Befugnisse an der Haushaltsführung des Reiches Kritik. Nach § 96 Ziff. 3 und 4 RHO. hat sich seine Prüfungspflicht auch darauf zu erstrecken, ob bei der „Verwendung und Verausgabung von Reichsmitteln" nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und unter „Beobachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit" verfahren ist, ferner, ob nicht „Einrichtungen oder Stellen unterhalten oder sonst Reichsmittel verausgabt worden sind, die ohne Gefährdung des Verwaltungszwecks hätten eingeschränkt oder erspart werden können". Nach Abschluß der Reichshaushaltsrechnung hat der Rechnungshof dann der Regierung in einem Bericht (Denkschrift) „die von ihm bei der Prüfung gemachten Wahrnehmungen über Mängel in der Verwaltung und Vorschläge zu deren Behebung, sowie zur Abänderung von Gesetzen und Verordnungen mitzuteilen", wobei die Teile seines Berichts, die er als gleichzeitig für den Reichsrat und Reichstag bestimmt hat, mit der dazu getroffenen Entscheidung der Reichsregierung, dem Reichstag und dem Reichsrat zur Kenntnisnahme vorzulegen sind. Die in der Denkschrift geübte Finanzkritik wird mit Rücksicht auf die hervorragende Stellung, die der Rechnungshof des Deutschen Reiches im Staatsorganismus einnimmt, nicht selten die gesetzgebenden Faktoren in ihrem politischen Streben, die öffentlichen Ausgaben zu steigern, davon abhalten können, in Zukunft neue und in ähnlicher Richtung liegende Ausgabenbeschlüsse zu fassen, ohne die nötige Rücksicht auf die finanzielle Gesamtlage zu nehmen. Der Rechnungshof hat also neben jener Aufgabe der staatlichen Kontrolle der Finanzwirtschaft die Eigenschaft eines Hilfsorgans, das nicht nur den gesetzgebenden Körperschaften die zur Entlastung der Reichsregierung erforderlichen Unterlagen zu liefern hat, sondern auch seine Tätigkeit aus Zweckmäßigkeitsgründen auf das Gebiet gutachtlicher Beratung der Regierung und des Parlaments auszudehnen befugt ist.

Endlich hat der Reichstag in seiner Geschäftsordnung vom 12. Dezember 1922 sich selbst gewisse Beschränkungen auferlegt, die sparend und ausgabehemmend wirken sollen. Neben der allgemeinen Vorschrift des § 36 der Geschäftsordnung, wonach „Haushaltsvorlagen ebenso wie alle anderen Gesetzentwürfe in drei Beratungen erledigt werden", kommt

---

135) Bilfinger, Der Reichssparkommissar, S. 32 ff.

hier vor allem die Bestimmung des § 48 in Betracht, die die Abstimmung über Haushaltsvorlagen regelmäßig erst dann zuläßt, wenn sie ein Ausschuß vorberaten und dieser einen Antrag gestellt hat. Sie gehen, wenn der Reichstag nichts anderes bestimmt, an den hierfür beim Zusammentritt des Reichstags gebildeten ständigen Ausschuß für den Reichshaushalt. Ueber Entschließungen, die eng mit einem Kapitel des Haushaltsplanes zusammenhängen, wird erst in der dritten Beratung abgestimmt. Zur Beratung von Fragen, die wegen ihrer weitgehenden finanziellen Tragweite eine noch eingehende Untersuchung notwendig machen, hat der Haushaltsausschuß aus seiner Mitte einen ständigen Unterausschuß, den Sparausschuß, gebildet, der die in Aussicht genommenen Ausgaben besonders unter dem Gesichtspunkt einer gesunden Sparpolitik eingehend prüft und das Ergebnis seiner Untersuchungen dem Hauptausschuß mitteilt. Den Gepflogenheiten des Ausschusses entsprechend, wird so verfahren, daß in der Regel kein Antrag auf Erhöhung oder Neueinsetzung von Ausgaben eingebracht wird, ohne daß das Reichsfinanzministerium vorher gehört worden ist, und ohne daß er gleichzeitig mit einem entsprechenden Antrag auf Herabsetzung von Ausgaben verbunden wird.

§ 7.

Notwendigkeit einer Reform der Grundsätze über das Ausgabebewilligungsrecht.

Unser Finanzelend kommt von dem verlorenen Krieg und seinen Folgeerscheinungen und hängt mit unserem Wirtschaftselend aufs Engste zusammen. Wenn man heute zur Heilung die Maßstäbe gesunder Finanzpolitik heranziehen will, so hat man in erster Linie die Ausgabengebarung im Auge; denn gerade in unserer Volksvertretung besteht die Versuchung der ausschlaggebenden Parteien, in ihrem politischen Streben die öffentlichen Ausgaben zu mehren, ohne die erforderliche Rücksicht auf die finanzielle Gesamtlage und die gesunde Entwickelung der öffentlichen Finanzen zu nehmen.

Die Praxis des Reichstages in den letzten Jahren hat infolge Fehlens jeder wirksamen rechtlichen Beschränkung der Ausgabeinitiative eine Betätigung des parlamentarischen Ausgabebewilligungsrechts gezeigt, das in seiner Ausdehnung bei unserer durch die Kriegslasten hervorgerufenen finanziellen Notlage für die Staatswirtschaft nicht unbedenklich ist. Es ist deshalb oft die Frage aufgeworfen worden, ob die endgültige Bewilligung der Ausgaben durch die Volksvertretung in ihrer gegenwärtigen Gestalt verbesserungsbedürftig ist und ob Maßnahmen irgendwelcher Art erforderlich und geeignet erscheinen. Sowohl bei den verantwortlichen Regierungsstellen wie im Reichstag selbst hat man erwogen, durch welche Maßnahmen die notwendige Sparsamkeit in der Bemessung der öffentlichen Ausgaben am wirksamsten gesichert und durch welche gesetzliche Bindungen grundsätzlicher Art eine Steigerung der Ausgaben vermieden oder auch ihre Einschränkung erreicht werden kann. Wissenschaftliche Literatur und Tagespresse haben sich mit der Frage der Notwendigkeit einer Reform des Budgetbewilligungsrechts befaßt. Der 35. deutsche Juristentag in Salzburg hat schließlich dieses heiß umstrittene

Grenzgebiet von Recht und Politik vor sein Forum getragen, indem er das Thema „Empfiehlt es sich im Interesse einer gesunden Finanzwirtschaft, die bestehenden Grundsätze über die Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben für die Haushalte des Reichs und der Länder zu ändern?“ auf die Tagesordnung gebracht hat.

Eine Drosselung der Ausgaben, insbesondere solcher, die aus einseitigen Parteiinteressen oder aus Wahlrücksichten beschlossen worden sind, ist dringend erwünscht. Strittig ist nur, wie dieses Ziel am besten erreicht werden kann. Da nach der Weimarer Verfassung der Volksvertretung in den wichtigsten politischen Angelegenheiten immer die ausschlaggebende Entscheidung zusteht, müssen die zu schaffenden Schranken zur Verhütung mißbräuchlicher und übertriebener Anwendung des parlamentarischen Ausgabebewilligungsrechts soweit als möglich mit den Grundprinzipien des Verfassungssystems in Einklang gebracht werden. Bei Aenderung der bestehenden Grundsätze über die Ausgabebewilligung wird sich aber eine grundsätzliche Umgestaltung der das Haushaltsrecht behandelnden Verfassungsnormen nicht vermeiden lassen, sodaß eine geplante Reform schon in Anbetracht der verschiedenen politischen Richtungen im Reichstag in Frage gestellt ist; denn das Parlament wird, wenn es an die Verringerung seiner eigenen Macht geht, sich entschieden gegen Zugeständnisse in Budgetierungsangelegenheiten wehren.[136]) Es heißt deshalb, sich zunächst mit den politischen Schwierigkeiten abfinden und einen Ausweg suchen, der nicht Gesetzesänderungen wesentlicher Art zur Folge hat, jedoch geeignet ist, eine sparsame Geschäftsführung im Parlament ganz allgemein herbeizuführen. Ob jedoch auch auf dem Wege einer Verfassungsänderung eine durchgreifende Hilfe zu erwarten ist, wird gleichfalls in Erwägung zu ziehen sein.

Nach geltendem Verfassungsrecht bedarf die Neueinsetzung oder die Erhöhung von Ausgabepositionen im Etat der Zustimmung des Reichsrats. Diese kann durch erneuten Beschluß des Reichstags mit Zweidrittelmehrheit ersetzt werden. Man könnte deshalb daran denken, das Zustimmungsrecht des Reichsrats so auszugestalten, daß ihm vor allem endgültige Wirkung bei Ausgabebeschlüssen beigelegt wird, es also eine wirksame Schranke gegenüber dem Ausgabebewilligungsrecht bildet. Diese Lösung ist nicht zu empfehlen, weil auch der Reichsrat ein unter besonderen Gesichtspunkten zusammengesetztes Organ aus gewählten Vertretern des Volkes darstellt. Einem Organ, das in seiner heutigen Zusammensetzung in keiner Weise die Gewähr dafür bietet, die Finanzinteressen des Reichs zu wahren, den Einfluß auf die Ausgabengebarung des Parlaments zu übertragen, läßt sich nicht rechtfertigen. Vielmehr erscheint es zweckmäßiger, das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung, die die Verantwortung für die gesamte Finanzverwaltung trägt, so auszubauen, daß in Fragen der Finanzpolitik die Stellungnahme der Regierung beim Parlament weitgehende Berücksichtigung findet.

Da von ausschlaggebender Bedeutung für die Parlamentsbewilligung die budgetrechtliche Verantwortlichkeit ist, hat man den Vorschlag gemacht, die Regierung mit einem Vetorecht gegen übertriebene Ausgabebeschlüsse der Volksvertretung auszustatten. Der preußische und der

---

[136]) Vergl. Miller, S. 1171 ff.

österreichische Finanzminister,[137]) die in ihren Ausführungen auf dem 35. Deutschen Juristentage für eine einheitliche Lösung im Reich und in den Ländern die gleichen leitenden Gesichtspunkte und Bewilligungsgrundsätze aufgestellt haben, wollen Anträge des Parlaments auf Ausgabeerhöhung, falls die Regierung sie nicht annimmt, nur zulassen, wenn gleichzeitig ein Antrag gestellt wird, der auf entsprechende Ausgabesenkung oder Einnahmeerhöhung gerichtet ist. Sie wollen den Volksvertretungen das Recht zur Bewilligung von Einnahmen und Ausgaben nicht nehmen, betonen aber, daß eine Ausgabebewilligung nur eine Ermächtigung, nicht einen Zwang zur Ausgabebewirkung darstelle. Ferner sollen Ermächtigungen zur außerordentlichen durch Anleihe zu deckenden Ausgaben durch den Eingang von Deckungsmitteln bedingt sein und dürfen nur im Rahmen der vom Finanzminister bereitgestellten Mittel geleistet werden. Diese mit allgemeiner Zustimmung aufgenommenen Grundsätze, die die Regierung stärken und ihr die Möglichkeit geben sollen, voreilige oder überreichliche Bewilligungen des Parlaments zu verhindern, wurzeln in der stillen Anerkennung jenes von Jèze geprägten Satzes: „Die Parlamente sind verschwenderisch, unzuständig und unverantwortlich". Es ist das Verdienst des Ministerialdirektors Dorn,[138]) mit Schärfe und Klarheit darauf hingewiesen zu haben, daß, wenn der Regierung ein Zustimmungsrecht eingeräumt ist, sie allein die Verantwortung für die Ausweitung des Haushaltsvolumens und damit der Volksbelastung zugleich für das Parlament trägt. „Es gibt keine Berufung auf die höhere Gewalt des Parlaments. Wie auf die Klarheit des Haushalts kommt es auf die Klarheit der Verantwortung an. Ungewißheit über die Verantwortung birgt den Teil zur größeren Leichtfertigkeit in sich." Dorn fordert, daß derjenige, der finanziell angreift, dafür politisch verantwortlich sei, auch den politischen Angriff auf sich zu nehmen gezwungen sein müsse. Das Erfordernis der Zustimmung, in dem sich der Einfluß der Regierung zeigt, wird regelmäßig nicht genügen, um den Willen der Regierung durchzusetzen. Allein schon die Tatsache des Widerspruchs eines politisch vom Parlament vollkommen abhängigen Organs wird beim Parlament das Bestreben aufkommen lassen, seine Entschließungen trotz des Vetos zu halten, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob die Entscheidungen sachlich gerechtfertigt sind oder nicht. Ernste Konflikte oder gar Regierungskrisen müssen aber im Interesse einer gesunden Finanzwirtschaft vermieden werden. Nur dann wäre dem Veto der Regierung oder des Finanzministers Geltung zu verschaffen, wenn ihre parlamentarische Bindung an das Vertrauen der Volksvertretung gelöst würde. Das hieße aber die Grundfesten des geltenden Verfassungssystems erschüttern.

Es hat auch nicht an Versuchen gefehlt, dem Reichsfinanzminister eine solche Machtstellung einzuräumen, daß in gewissen Fragen die Entscheidung des Finanzministers die letzte sein muß, die weder durch das Kabinett noch durch das Parlament beseitigt werden darf. So sehr es zu begrüßen wäre, daß die haushaltsrechtliche Verantwortung des Finanzministers, der schließlich für das Gleichgewicht im Staatshaushalt allein verantwortlich ist, ganz klar herausgearbeitet wird, bei den politischen

[137]) Verhandlungen des 35. Deutschen Juristentages, Bd. 2, S. 440 ff.
[138]) Verhandlungen des 35. Deutschen Juristentages, Bd. 1. S. 539 ff.

Verhältnissen in Deutschland wird das kaum möglich sein. Der Plan eines Vetos des Reichsfinanzministers muß scheitern, weil seine Stellung im parlamentarisch regierten Staate zu schwach ist, um den staatlichen Finanzinteressen gegenüber den Wünschen aller Parteien Geltung zu verschaffen.[139]) Die Vorrangstellung des Reichsfinanzministers, die in der Reichshaushaltsordnung für die Aufstellung des Haushalts vorgeschrieben und in der Reichsregierung Brauch ist, wird also im parlamentarischen System eine Verstärkung nicht erfahren können. Sie wird weiter nur darin bestehen müssen, daß der Reichsfinanzminister gegen alle finanziellen Beschlüsse der Regierung sein Veto einlegen kann, daß dann eine nochmalige Beschlußfassung des Kabinetts stattfindet, und daß bei dieser wiederholten Beschlußfassung der Finanzminister nur durch die Mehrheit aller, nicht nur der anwesenden Minister überstimmt werden kann, und das auch nur dann, wenn der Reichskanzler mit der Mehrheit stimmt. Eine Verkennung des Grundgedankens des parlamentarischen Systems ist die Auffassung, daß das Kabinett und damit jedes Mitglied nichts anderes als ein Vollzugsorgan des Parlamentswillens und deshalb verpflichtet ist, ihn zu erfüllen.[140]) Parlamentarische Regierung ist nach richtiger Ansicht[141]) „Regierung von Persönlichkeiten, die vom Vertrauen des Parlaments getragen, aber mit selbständiger Regierungsgewalt betraut sind“. Soll das parlamentarische System eine Führerauslese gewährleisten, so muß die Parlamentsmehrheit von der Regierung, die ihr Vertrauen hat, Führer- und nicht Untergebeneneigenschaft fordern. Die Regierung ist deshalb nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, dem Parlament u. U. entgegenzutreten, auch auf die Gefahr hin, durch ein Mißtrauensvotum des Parlaments beseitigt zu werden.

Das Parlament als der hauptsächlichste Träger der Volkssouveränität hat zwar durch die Verfassung besondere Machtbefugnisse erhalten, ist aber nicht unbeschränkt und allmächtig gelassen worden. Neben dem Reichstag ist als Gegengewicht, als Kontrolle ein mit starken Rechtsgarantien ausgestatteter Reichspräsident getreten, der sein Recht aus der gleichen Quelle wie das Parlament, der unmittelbaren Volkswahl, herleitet, dessen Stellung im Staatsorganismus also auf demselben Untergrunde beruht, und der auf das Vertrauen des Volkes gestützt, bestimmte Rechte ausüben kann. Die Reichsverfassung und ihre Entstehungsgeschichte suchen dem Willen Ausdruck zu geben, den Reichspräsidenten zu einem wichtigen Faktor des öffentlichen und politischen Lebens zu machen. Zur Verhütung einer die Gebote der Sparsamkeit verletzenden Politik hat man in Vorschlag gebracht, dem Reichspräsidenten ein Vetorecht zu geben, wenn der Haushaltsplan die allgemeinen Richtlinien der Finanzpolitik verletzt.[142]) Dieser Vorschlag unterwirft politische Maßnah-

---

[139]) Vergl. die Rede des R. F. M. Dr. Köhler in der Reichstagssitzung vom 23. 1. 1928. Stenogr. Ber. S. 12327 B.

[140]) Pistorius, DJZ. 1928 S. 1124.

[141]) So Dorn, S. 493 a. a. O.

[142]) Während Lohmeyer, Zentralismus oder Selbstverwaltung, S. 48, ein Einspruchsrecht des Reichspräsidenten gegen alle Gesetze mit der Maßgabe vorschreibt, daß der Reichstag nochmals Beschluß fassen müßte, und als arbeitsunfähig zu betrachten sei, wenn eine Einigung nicht erzielt wird, begnügt sich Bredt, Etatrecht und Finanzwirtschaft, S. 43 ff.: mit der Förderung einer positiven Zustimmung zu jedem Beschluß, der „außerordentliche Ausgaben über den Voranschlag hinaus“ bewilligt.

men, die unter die Zuständigkeitssphäre des Reichstages fallen, einem Vetorecht des Reichspräsidenten. Er würde zur Folge haben, daß der Reichspräsident, wenn der Reichstag übertriebene Ausgabebeschlüsse faßt, hier plötzlich in den Machtbereich der Parteikämpfe und der Mehrheitsbeschlüsse gezogen würde, obwohl er doch eigentlich über den Parteien stehen sollte. Die vornehmste Aufgabe des Reichspräsidenten, in allen Gegensätzen und in der Erbitterung des politischen Parteikampfes ausgleichend zu wirken, ist in ihrer Durchführung äußerst gefährdet, wenn der Präsident nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet ist, in Fragen der Budgetierung, die nun einmal bei uns zur Tagespolitik gehören, entscheidend einzugreifen. Der Reichspräsident muß ein überparteilicher Faktor im Reichsorganismus bleiben und darf keinen politischen Bindungen und Einflüssen unterworfen sein.

Freytagh-Loringhoven[143]) hat im Interesse der Schaffung einer verläßlichen Schranke des parlamentarischen Ausgabebewilligungsrechts angeregt, einem Reichssparhof, der nach dem Vorbild eines Gerichts errichtet ist, und aus drei unabhängigen, auf 7 Jahre ernannten und unabsetzbaren Mitgliedern besteht, die Entscheidung darüber zu übertragen, wann eine Ausgabebewilligung den Belangen der Staats- und Volkswirtschaft zuwiderläuft. Ein auf Vorschlag der Reichsregierung ernannter Reichssparanwalt soll das Recht haben, gegen jeden Ausgabebewilligungsbeschluß der Volksvertretung, durch den Ausgaben bewilligt, oder Länder, Gemeinden oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, mit Ausgaben belastet werden, Einspruch zu erheben, wenn sie über das wirtschaftlich zu verantwortende Maß hinausgehen, und damit die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Ausgabenbewilligung herbeiführen. Ein solches Vetorecht einem erst zu konstruierenden Reichsorgan zu übertragen und dieses mit der Verantwortung für die gesamte Finanzverwaltung zu belasten, ist bei den heutigen staatsrechtlichen Verhältnissen praktisch kaum möglich und auch nicht zu empfehlen. Es kann die Erörterung der Frage dahingestellt bleiben, ob lediglich ein aus Finanzsachverständigen zusammengesetztes Gericht über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von Ausgaben zu entscheiden in der Lage ist. Da die Entscheidungen über die öffentliche Finanzgebarung in jedem Staatswesen zu den wichtigsten politischen Aufgaben gehört, wird sich ein Ausschalten der verfassungsmäßigen politischen Organe niemals vermeiden lassen. Der Vorschlag, die Verantwortung für die Ausgaben einem Sparhof zu übertragen, würde auch dazu führen, daß die Volksvertretung mit ihrer Pflicht, jeden Ausgabebewilligungsbeschluß unter Berücksichtigung der Lage der Staatsfinanzen und unter voller Verantwortung für das Wohl des Staatsganzen zu treffen, es noch weniger ernst nähme, vielmehr sich auf den Eingriff des Sparanwalts und die in letzter Instanz ergehende Entscheidung des Sparhofs verließe. Der durch eine solche Hemmung entstehende Nachteil wäre so groß, daß die Vorteile eines Vetos eines anderen unabhängigen Organs ihn nicht aufwiegen können.

Eine brauchbare und erstrebenswerte Form, das parlamentarische Ausgabebewilligungsrecht in den erforderlichen Grenzen zu halten, ist die, daß sich die Volksvertretung selbst durch ihre Geschäftsordnung Be-

[143]) Finanzdiktatur, DJZ. 1928, S. 51.

schränkungen auferlegt. Dieser Gedanke ist bereits im englischen Budgetrecht verwirklicht und hat dort eine Verknüpfung der Regierungs- und Parlamentsverantwortung gezeigt, obwohl es an entsprechenden verfassungsrechtlichen Bindungen mangelt. Für das Ineinandergreifen der Verantwortungen unter Vorrang der Regierungsverantwortung sind Beschränkungen vorgesehen, die die sachliche Behandlung eines Antrages im Parlament vor Erfüllung bestimmter Voraussetzungen hindern. Diese sind Regierungszustimmung, Zwang zur Vertagung und Ausschußberatung. So bestimmt z. B. Artikel 66 der Geschäftsordnung des englischen Unterhauses,[144]) daß Anträge, durch die neue Ausgaben eingesetzt und Ausgaben erhöht werden sollen, nur dann zur Beratung gestellt werden dürfen, wenn vorher die Zustimmung der Krone, d. h. der Regierung beigebracht wird. Nach Artikel 71 dieser Geschäftsordnung darf, wenn im Plenum des Unterhauses ein Antrag auf Bewilligung einer Ausgabe eingebracht wird, nicht sofort mit der Beratung dieses Antrages begonnen werden. Bevor das Unterhaus einen Ausgabebewilligungsausschuß faßt, muß zuerst Vertagung der Beratung auf einen späteren, vom Unterhause zu bestimmenden Termin erfolgen. Nach den guten Erfahrungen, die man in England in fast 200jähriger Praxis mit dem Grundsatz, der dem Parlament verbietet, von dem Rechte seiner Ausgabeinitiative Gebrauch zu machen, gesammelt hatte, ist die Nachahmung des englischen Vorbildes auch bei uns in Deutschland gefordert worden.[145]) Gegenüber den rechtlichen Bedenken, die bereits in den 80er und 90er Jahren in der französischen Deputiertenkammer gegen die Einschränkung der Parlamentsinitiative erhoben worden sind, mit der Begründung, daß ein Verzicht des Parlaments auf die Ausgabeinitiative zu Gunsten der Regierung wider die Verfassung verstoße, da diese eine solche nicht kenne, hat man schon damals mit Recht betont, daß es nicht ausgeschlossen sei, „die Initiative geschäftsordnungsmäßig neu zu regeln".[146]) Es muß deshalb auch heute bei uns gelten, daß dem Parlament die Möglichkeit zur Erhöhung oder Neueinsetzung von Ausgaben bleibt und auch sonstige Befugnisse der Volksvertretung nicht eingeschränkt werden. Lediglich auf den Gang des Verfahrens gewinnt ein freiwilliger Verzicht auf die praktische Ausübung der Budgetinitiative Bedeutung. Das Parlament verliert nicht endgültig sein Ausgabeinitiativrecht, wenn es eine freiwillige Beschränkung durch Mehrheitsbeschluß in seine Geschäftsordnung aufnimmt, ist es doch ohne weiteres berechtigt, seine Erklärung wiederum durch Mehrheitsbeschluß umzustoßen. Wenn das Parlament sich seiner Verantwortung gerade inbezug auf den Etat voll bewußt ist, wird es ohne Verletzung der im jetzigen Verfassungsrecht geltenden Grundsätze des parlamentarischen Systems die notwendigen Maßnahmen ergreifen, die dazu dienen, Er-

---

[144]) Vergl. Dorn, Verhandlungen des 35. Deutschen Juristentages, Bd. 1, S. 515.

[145]) Vergl. R. F. M. Dr. Reinhold in der Reichstagssitzung vom 10. 2. 1926, Sten. Ber. S. 4507 C; Abg. Dr. Quaatz in der 225. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 28. 3. 1927, S. 9; R. F. M. Dr. Köhler in der Sitzung vom 19. 1. 1928, Sten. Ber. S. 12242 D; die Länderkonferenz im Februar 1926 hat sich ebenfalls mit diesen Reformfragen beschäftigt.

[146]) Jèze, Allgemeine Theorie, S. 79.

schütterungen der finanziellen Stabilität zu vermeiden.[147]) In der Durchführung der Aenderung der Geschäftsordnung zeigte sich gerade die Entschlossenheit der Volksvertretung, unter allen Umständen für eine Sicherung der finanziellen Verhältnisse des Staates Sorge zu tragen, ohne sich durch geschäftsordnungsmäßige Beschränkungen der Verantwortung für die Finanzgebarung zu begeben.[148]) Bedenklich erscheint allerdings diese Regelung nach der Richtung, daß die freiwilligen Fesseln zur Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments eine Benachteiligung des in der Minderheit gebliebenen Teils des Parlaments darstellen. Welche Mittel und Wege stehen nun einer Minderheit zur Verfügung, um gegen einen derartigen Beschluß einer Parlamentsmehrheit vorzugehen? Unstreitbar hat sich die Geschäftsordnung des Reichstages im Rahmen der geschriebenen Verfassung zu halten, sodaß der Verfassung widersprechende Bestimmungen der Geschäftsordnung nichtig sind und weder den Reichstag selbst noch seine Mitglieder ihrer Beobachtung und Innehaltung verpflichten können. Die Reichsverfassung bestimmt zwar in Art. 32, daß zu einem Beschlusse des Reichstages grundsätzlich die einfache Stimmenmehrheit genügt, überläßt aber die Regelung der Beschlußfähigkeit der autonomen Satzung des Parlaments (Art. 32 Abs. 2 RV.), das sie sich gemäß der Ermächtigung des Art. 26 RV. mit einfacher Mehrheit gibt. Von gewissen Sonderfällen abgesehen, hat sich die Verfassung über den Gang des parlamentarischen Verfahrens, insbesondere über den Gang der Beratungen und Abstimmungen, ebenfalls nicht ausgesprochen, sondern hierfür die Regelung in der Geschäftsordnung offengelassen. Innerhalb des parlamentarischen Betriebes gibt es keine Instanz, um einen — wirklichen oder vermeintlichen — Verstoß gegen die Verfassung zu beseitigen, der durch einen einfachen Reichstagsbeschluß begangen werden sollte. Handelte es sich um ein Reichsgesetz, so könnte gegebenenfalls der Reichspräsident die Verkündung des Reichsgesetzes aussetzen und einen Volksentscheid herbeiführen; außerdem bestände die Möglichkeit einer Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes durch den Staatsgerichtshof. Gegenüber einem bloßen internen Beschluß des Reichstags gibt es weder das eine noch das andere Mittel. Es bietet sich lediglich der umständliche Weg, daß der Staatsgerichtshof die Verfassungsmäßigkeit von Handlungen nachprüft, die auf Grund der Aenderung der Geschäftsordnung künftig zustande kommen sollten. Ein Schutz der Minderheit erübrigt sich jedoch auf einem Gebiete, bei dem das Par-

---

[147]) In der Sitzung vom 9. 2. 1931 hat der Reichstag einen Antrag angenommen, der eine Reihe von Aenderungen seiner Geschäftsordnung enthält und der Geschäftsordnung des Pr. Landtages nachgebildet ist. Von nun an ist die Stellung von Anträgen, die neue Ausgaben oder eine Erhöhung bestehender Ausgaben in sich schließen, an die Voraussetzung eines gleichzeitigen Deckungsvorschlages zu knüpfen und die Entscheidung über beide Vorschläge unlöslich miteinander zu verbinden, und daß als Deckung eine anderweitige Schätzung von Einnahmen und Ausgaben nur dann gilt, wenn die Reichsregierung sie als richtig anerkannt hat. (§ 48 a der Gesch. O.)

[148]) Die von dem Abg. Dr. Hilferding vertretene Auffassung (Reichstagssitzung vom 28. 3. 1928, Sten. Ber. S. 13843), daß diese Beschränkung mit den Grundsätzen des parl. Systems nicht vereinbar ist, ist deshalb nicht richtig: denn das Parlament hat noch bedeutend wirksamere politische Machtmittel, z. B. das Mißtrauensvotum, in der Hand, um seinen Willen durchzusetzen.

lament als Ganzes und in der Regel für immer auf seine Initiative verzichtet hat. Daß die Volksvertretung berechtigt ist, solche Maßnahmen allgemeiner Natur zu treffen, erhellt daraus, daß sie im Einzelfalle jeweils ohne weiteres befugt wäre, jeden Antrag auf Erhöhung oder Neueinsetzung von Ausgaben in Form einer sachlichen Entscheidung abzulehnen.[149]) Eine durch die Geschäftsordnung ausgesprochene Selbstbeschränkung des Parlaments, die der Beständigkeit und Sicherung des Etats ganz allgemein Rechnung tragen will, kann hiernach nicht verfassungswidrig sein. Wenn auch Finanzminister, Regierung und Parlament über die Aufrechterhaltung ihrer Zuständigkeiten und ihres Machtbereichs eifersüchtig wachen und alle sich gutgläubig auf den Standpunkt stellen, daß jede Einschränkung ihrer Kompetenz zur Minderung der eigenen Verantwortlichkeit und daher zum Schaden der Gesamtheit gereichen würde, so handelt es sich hier schließlich darum, Machtbefugnisse einzuschränken, von denen ein falscher Gebrauch gemacht wird, und die Stimme des öffentlichen Gewissens stärker zum Ausdruck zu bringen. Denn es gilt unter allen Umständen alles das kundzutun, was der Gesamtheit zum Nutzen gereicht, ohne befürchten zu müssen, mangelnder Sachkunde und einseitiger Einstellung geziehen zu werden. Ein erfolgreiches Ausgabebewilligungsrecht ist in der Demokratie für die Volksvertretung undenkbar, wenn sie nicht einen tiefen und lebendigen Sinn für ihre überaus verantwortungsvolle Tätigkeit hat, und wenn nicht ihr Wesen von einem Geist der Selbstbeschränkung erfüllt ist, der auch gewillt ist, die flüchtigen Interessen und hitzigen Leidenschaften des Augenblicks bestimmten Grundwahrheiten unterzuordnen, die für unwandelbar gelten.

---

[149]) Vergl. Bilfinger in DJZ. 1931, S. 393 ff.

Lebenslauf

Am 4. November 1906 wurde ich als ältester Sohn des Landjägermeisters Vinzent Boberski in Nikolai, Kreis Pleß, geboren. Ich bin katholischer Religion und besitze die preußische Staatsangehörigkeit. Nach einem vierjährigen Besuch der Volksschulen in Nikolai und Wyrow, Kreis Pleß, trat ich in die Sexta des städt. Progymnasiums in Nikolai ein, das ich mit der Versetzung nach Obersekunda verließ. Während der polnischen Insurgentenaufstände in Oberschlesien wurde mein Vater verschleppt und schließlich von seinem Wohnsitz vertrieben. Er erhielt dann von der Regierung die Versetzung nach Rudzinitz, Kreis Gleiwitz. Ich besuchte nun von 1923 bis 1926 das staatl. Friedrich-Wilhelm-Gymnasium in Gleiwitz. Hier bestand ich am 4. März 1926 die Reifeprüfung. Darauf studierte ich von Ostern 1926 bis Ostern 1928 an der Universität in Berlin und von Ostern 1928 bis Ostern 1929 an der Universität in Breslau Rechts- und Staatswissenschaften. Am 22. Januar 1930 bestand ich vor dem Prüfungsamt des Oberlandesgerichts in Breslau die erste juristische Staatsprüfung. Nach meiner Ernennung zum Referendar war ich an den Amtsgerichten in Cosel, Ujest und Gleiwitz, sowie bei dem Landgericht und der Staatsanwaltschaft in Gleiwitz im Ausbildungsdienst tätig. Im September 1932 wurde ich an das Kammergericht in Berlin zur Ausbildung überwiesen. Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 26. Mai 1933.